

# KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

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

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

DOI: 10.37371/KEP.2025.2.3

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

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

## Absztrakt

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

## Abstract

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

## A rendelkezésre álló anyagi fedezet és az ügyfélképesség összefüggései

A közbeszerzésekhez kapcsolódó egyik alapvető ajánlatkérői feladat a *pénzügyi alap és háttér* meghatározása, kidolgozása. Ebben a körben hangsúlyos a becsült érték, valamint az ajánlatkérő részéről a szerződés teljesítésé-

hez rendelkezésre álló anyagi fedezet mértéke, forrása és ezek dokumentálása. A fedezet nem azonos a becsült értékkel, de nem azonosítható az ajánlatkérői ellenszolgáltatással sem. Az ellenérték az, amit az ajánlatkérő

„fizetni” akar, a fedezet pedig annak forrása.<sup>1</sup> „A becsült érték jellegénél fogva egy prognosztizált összeg, mellyel ellentétben a fedezetnek számszakilag kimutathatónak kell lennie, a pénzüsszeg rendelkezésre állása vagy forrás megjelölése formájában.”<sup>2</sup> A KDB egyetértett egy esetben az ajánlatkérő azon álláspontjával, amely szerint az ajánlatkérő autonóm döntése a fedezet meghatározása.<sup>3</sup> Az autonómia határait azonban az alapveti rendelkezésre tekintettel kell meghatározni. Egy esetben például az ajánlatkérő 15%-kal megemelte a fedezet mértékét, a következő ajánlat ellenszolgáltatása 1%-kal volt magasabb, mint a nyertes ajánlaté. Ez utóbbit az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította, és az eljárás eredménytelenségéről döntött fedezethiányra hivatkozva. A Kúria szerint azonban az ajánlatkérő alapveti sérelmet valósított meg ezzel, mert ilyen csekély mértékben ki lehetett volna egészíteni a fedezetet a szükséges mértékűre.<sup>4</sup> (Egyébként általános elv, hogy a „Közbeszerzési eljárásban több érvényes ajánlat mellett az eljárást mégis eredménytelenné nyilvánítani csak az esetben lehet, ha az eredménytelenség konjunktív jogszabályi feltételei az eredménytelenség megállapítása idején maradéktalanul fennállnak.”)<sup>5</sup> Garanciális szabály a fedezet rögzítése, valamint rendkívül lényeges lehetőség a bontási jegyzőkönyvben történő közlésének lehetősége.<sup>6</sup> Hiszen „Ilyen módon nem használható ez az eredménytelenségi ok olyan esetben, ha esetleg ennek útján szeretné az ajánlatkérő elkerülni, hogy ne egy általa preferált ajánlattevővel kössön szerződést.”<sup>7</sup> A részek tekintetében pedig a következő megállapítás lehet irányadó: „Mivel az ajánlatkérő szuverén döntése a saját anyagi lehetőségeinek meghatározása, ezért abból, hogy a közbeszerzési eljárás egy másik részében megemeli a rendelkezésre álló fedezetet nem

következik, hogy a közbeszerzési eljárás bármely más részében is így kell eljárnia.”<sup>8</sup>

A fedezet összege behatárolja az eljárás eredményessé nyilvánításának lehetőségét is, hiszen az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy nem kíván vagy nem tud pótlólagos fedezetet bevonnai, és ennél fogva nem áll rendelkezésre például többlettámogatás, költségvetési forrás (átcsoportosítás) vagy hitellehetőség. Ebből adódóan az eljárás eredménytelen lesz, és a legkedvezőbb ajánlattevő hiába tett érvényes ajánlatot, nem kerül nyertes ajánlattevőként megjelölésre az összegezésben. Az elfogadott joggyakorlati álláspont az, hogy az ajánlatkérő jogosult a fedezet utólagos megemelésére annak érdekében, hogy az eljárást eredményessé minősíthesse. „Az anyagi fedezet összege módosítható, emelhető az ajánlatok bontását követően az ajánlatkérő által, de a Döntőbizottság fokozottan vizsgálja, hogy történt-e visszaélés, és az ajánlatkérőnek az összegezés megküldéséig a megemelt anyagi fedezet biztosítását dokumentálnia kell.”<sup>9</sup> Egy másik esetben pedig megfogalmazást nyert, hogy „Ha az ajánlatkérő más forrásból – átcsoportosítással stb. – tudja biztosítani a szerződés fedezetét, nem kell, hogy kötelezően alkalmazza ezen eredménytelenségi indokot. Ez a jogszabályhely tehát csupán a lehetőségét teremti meg annak, hogy az ajánlatkérő abban az esetben, ha az anyagi fedezet mértékére tekintettel nem megfelelő ajánlatok érkeztek, akkor az eljárást eredménytelenné nyilvánítsa.”<sup>10</sup>

Ha az eljárás eredménytelen (fedezethiány miatt), akkor a kedvezőbb helyzetbe kerülés lehetősége ugyanúgy hiányozhat, így hiába állítja alapveti sérelemre is hivatkozva a kérelmező a másik ajánlattevő – egyébként más okból kifolyólag érvénytelen – ajánlata kapcsán a hamis

<sup>1</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábla 3.Kf.27.451/2007/18. ügyszámú ítéletét.

<sup>2</sup> A KDB D.968/15/2011. számú határozata.

<sup>3</sup> A KDB D.22/14/2014. számú határozata. A felülvizsgálatról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.33.629/2013/9. számú ítéletét. Ld. még a KDB D.241/7/2015. számú határozatát, amelynek felülvizsgálatára sor került, erről ld. a KDB D.688/6/2016. számú határozatát.

<sup>4</sup> Ld. a Kúria Kfv.III.38.069/2015/3. számú ítéletét (BH2016. 185.).

<sup>5</sup> A Kúria Kfv.VI.37.216/2017/3. számú ítélete, [42].

<sup>6</sup> Ld. a Kbt. 68. § (4) bekezdését.

<sup>7</sup> A régi Kbt.-hez fűzött általános miniszteri indoklás, II. 2.

<sup>8</sup> A KDB D.533/23/2022. számú végzése, [48].

<sup>9</sup> A KDB 1/2014. (IV.4.) számú kollégiumi állásfoglalása.

<sup>10</sup> A KDB D.571/40/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.578/2013/10. számú ítéletét.

adatszolgáltatást. „Az érintett közbeszerzési eljárásban a kérelmezett ajánlata érvénytelenné nyilvánításra, az eljárás pedig – fedezet hiánya miatt – eredménytelenné nyilvánításra került. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a kérelmező ajánlati ára több, mint duplája az ajánlatkérő rendelkezésére álló, és a bontáson ismertetett anyagi fedezetnek. [...] Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a kérelmezett a tárgyi eljárásban a kérelmező kérelme szerinti hamis adatszolgáltatást, illetve nyilatkozattételt megvalósította-e, és ezáltal kizáró ok hatálya alá került-e, a jelen jogorvoslati eljárás érdemére tartozna, ekként ez a kérelmező által hivatkozott ‘többlet-tényállási elem’ a kérelmező ügyfélképessége, mint eljárásjogi előkérdés alátámasztására nem szolgálhat.”<sup>11</sup> A bíróság is megállapította, hogy „A [kérelmező] sem a kérelmezett ajánlatának érvénytelenné nyilvánítását, sem pedig a közbeszerzési eljárás fedezethiány miatti eredménytelenné nyilvánítását nem vitatta, az ajánlatkérő e döntései jogszerűségét a jogorvoslati eljárásban nem támadta. [...] Helyesen érvelt a [KDB] azzal, hogy az alapelvek sérelmének állítása nem generál olyan ‘többlet tényállási elemet’, amely a kizáró okok érdemi vizsgálatához a [kérelmező] jogorvoslati kérelme következtében eljuttathatná az eljárást. Az, hogy a [kérelmező] által jogszerű ajánlatkérői döntésként hivatkozott kizárás jelen közbeszerzési eljáráson 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.”<sup>12</sup>

Az eljárás eredményessége ellenére előfordulhat, hogy az értékelési rangsorban hátrébb álló ajánlatokban meghatározott ellenszolgáltatásra már nem elegendő a fedezet. Ebben a körben az ügyfélképesség kérdése akkor merül fel a fedezettel összefüggésben, ha a kérelmező által tett ajánlatban meghatározott ellenszolgáltatás meghaladja az ajánlatkérői fedezet összegét. Ilyenkor tehát csak abban az esetben kerülhetne a kérelmező kedvezőbb helyzetbe (nyertes ajánlattevői pozícióba), ha az ajánlatkérő megemelné a fedezetet, amire azonban a pénzügyi autonómia feljebb ismertetett elvi alapjaiból kiindulva

nem köteles. Mint azonban a későbbiekben látható lesz, a joggyakorlat eltérő válaszokat fogalmazott meg az egyes különböző tényállások alapján.

Az első fontos kiindulópont, hogy „[a] bíróságok ítélezési gyakorlata töretlen és egységes a fedezethiány miatti eredménytelenségi ok esetében fennálló ügyfélképesség megítélése tekintetében.”<sup>13</sup> Ahogyan arról szó volt korábban, e jog gyakorlása törvényileg szabályozott, a jogorvoslati jogot mint alapjogot *nem lehet ajánlatkérői döntéssel korlátozni vagy kizárni*, továbbá nem lehet jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó „előzetes jóslásra” alapítva meghatározni.<sup>14</sup> Ezt kell összeegyeztetni az ajánlattevői érdekekkel és azzal, hogy az ajánlatkérő különböző döntéseket hozhat a fedezet kapcsán, az ajánlati árak és a pénzügyi lehetőségei függvényében. Egy esetben az ajánlatkérő képviselő-testületi határozatban rögzítette, hogy nem igényel többletmogatást, az ajánlatkérő hivatkozott arra, hogy a fedezethiány miatti eredménytelenség nem egy jövőbeni eseményen alapul, hanem egy bekövetkezett körülmény. Egyúttal az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban rendelkezett a közbeszerzési eljárás feltételes jellegéről. A kérelmező második helyen állt, és a nyertes ajánlat érvényességét vitatta (azon az alapon, hogy a kétszeres hiánypótlás tilalmába ütközött az ajánlatkérői felvilágosításkérés). A KDB áttekintette a különböző döntéseket és a nyilvános képviselő-testületi jegyzőkönyveket, és az ügyfélképességet megállapította, mégpedig az alábbi indokok alapján. A vonatkozó testületi ülésről készített jegyzőkönyvben – amely az előzetes vitarendezési kérelem benyújtását követően került megtartásra – kifejezetten rögzítette az ajánlatkérő a következőket is többek között: „Az a félelmünk, hogy ha nem áll meg itt [a jövőbeli kérelmező], hanem elindít egy jogorvoslati eljárást a közbeszerzési hatóságnál, ami hónapokat vesz majd igénybe, veszélybe kerülhet a határidőben történő kivitelezés, hiszen a jogorvoslat lezárásáig szerződést sem köthetünk. Felmerült, hogy esetleg fogalmazzuk bele a mostani döntésünkbe, hogy [a jövőbeli kérelmező] által benyújtott, második legjobb ár-érték arányú érvényes ajánlatban szereplő ajánlati ár meghaladja a szerződés teljesítéséhez rendelkezésre álló

<sup>11</sup> A KDB D.439/30/2020. számú végzése, [60]–[63]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítéletét.

<sup>12</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítélete, [21]–[22].

<sup>13</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [73]. A döntést keresettel támadták.

<sup>14</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78]. A döntést keresettel támadták.

fedezetet. [...] Azért merült fel, hogy esetleg ezt is fogalmazzuk bele a határozatba, hogy nincs elegendő fedezet a [jövőbeli kérelmező] ajánlati összegére és így a szerződés teljesítéséhez, hogy hátha jobb belátásra fordítaná őket és nem indítaná jogorvoslati eljárást.” A határozatban az is szerepelt, hogy „A képviselő-testület rögzíti, hogy fedezeten felüli nyertes ajánlati ár esetében sem igényelne többlettámogatást, tekintettel arra, hogy az elbírálás hosszadalmas, a kimenetele bizonytalan, ami a projekt megvalósítását és lezárását veszélyeztetné.” A következő napon elutasították az előzetes vitarendezési kérelmet. Ezek alapján a KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő célja „[a] képviselő-testületi határozat elfogadásával az volt, hogy korlátozza, kizárja a kérelmező jogorvoslathoz való jogát, ugyanis a közbeszerzési dokumentumok előírásai alapján az ajánlatkérőnek lehetősége volt többlettámogatás igénylésére, a közbeszerzést eleve feltételeesként írta ki. A Döntőbizottság rögzíti továbbá, hogy az ajánlatkérő sem a [...] képviselő-testületi határozatban, sem a [...] képviselő-testületi ülésről felvett jegyzőkönyvben, sem a jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételeiben nem szolgáltat semmilyen konkrét adattal a projektzárás dátumát, a többlettámogatási kérelem elbírálásának becsült időszükségletét érintően. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő [a] képviselő-testületi határozattal jogsértő módon vonta el a kérelmező jogorvoslathoz való jogát. Az ajánlatkérőben ugyanis azt követően merült fel, hogy a rendelkezésre álló fedezetet nem kívánja kiegészíteni, miután a kérelmező benyújtotta az előzetes vitarendezési kérelmét.” A KDB nem fogadta el az ajánlatkérő azon hivatkozását, hogy a határozat még a jogorvoslati kérelem benyújtását megelőzően született, mert a célja az ajánlatkérőnek a KDB szerint az volt, hogy a kérelmező ne tudjon kérelmet benyújtani. „A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, a kérelmező jogorvoslati kérelmének kedvező irányú elbírálása esetén jogszerű lehetőség áll fenn arra, hogy a kérelmező a szerződést a jelen közbeszerzési eljárásban elnyerje és vele az ajánlatkérő szerződést kössön, tehát a kérelmező a közbeszerzési eljárásban kedvezőbb helyzetbe kerülhessen. Nem vonható el a kérelmező jogorvoslati joga az alapján, hogy az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési

eljárás folyamán a fedezetkiegészítés kérdéséről milyen döntést hoz.”<sup>15</sup> Egyébként az EKR-ben nyilvánosan köz-zétett adatokból (összegezesekből) megállapítható, hogy az ajánlatkérő a kérelmezőt az új összegezésében nyertes ajánlattevőként jelölte meg, egyúttal rögzítette a „További információk körében”, hogy az ajánlatkérő „a Támogatóhoz fordul többletforrásért a szerződés megkötöttsége érdekében.”<sup>16</sup> Tehát bekövetkezett a kedvezőbb helyzet, a szerződéskötési pozíciót elnyerte végül a kérelmező, a pénzügyi forrás rendelkezésre állásától függő végeredménytel.

Egy másik esetben az ügyfélképesség hiányzott. A kérelmező érvényes ajánlatot tett, azonban az ajánlati ár meghaladta a fedezet összegét, amelyet az ajánlatkérő először az ajánlatok bontása során közölt. Az összegezésében hivatkozott arra, hogy csak egy bizonyos mértékig képes kiegészíteni a szerződés teljesítéséhez szükséges fedezet összegét, a kérelmező ajánlati áraig nem. Mindezt a jogorvoslati eljárásban is fenntartotta. A kérelmező az ajánlatkérői értékelést vitatta, mert az újraértékelés esetén egy, az ajánlati áron kívüli szempont 0-tól eltérő pontszámot kaphatna. A KDB az ajánlatkérőt felhívta a *tényállás-tisztázási kötelezettsége* alapján, hogy közöljön a fedezethez kapcsolódóan bizonyos adatokat, illetve küldjön meg különböző okiratokat annak érdekében, hogy megállapíthassák azt, hogy a fedezet hogyan áll rendelkezésre, illetve megemmelhető-e. Megvizsgálva az ajánlatkérői adatokat és nyilatkozatokat, a KDB arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásával, tekintettel arra, hogy az igazolt fedezet összegét meghaladó ajánlati árak érkeztek. Bár a kérelmező a jogorvoslati eljáráshoz fűződő jogi érdeke alátámasztása körében nem tett olyan nyilatkozatot, hogy amennyiben a Döntőbizottság kérelmének helyt ad, ő lenne a közbeszerzés nyertese, amennyiben ez a legkedvezőbb helyzet mégis bekövetkezne, a jelen tények alapján a kérelmező tulajdonképpen akkor is csak a tárgyi közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítását érné el, nem lenne lehetősége arra, hogy nyertessé váljon, és a szerződést elnyerje.” Az ajánlatkérő döntésétől függ, hogy megemeli-e a fedezetet, ha erre nem képes, akkor eredménytelenné nyilvánít

<sup>15</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [88]–[91]. A döntést keresettel támadták.

<sup>16</sup> <https://ekr.gov.hu/eljarastar/eljaras/EKR001589072023>.

níthatja az eljárást, viszont az ajánlatkérő „[a] kérelmező ajánlati ára ismeretében egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy ezt meg fogja tenni, okirattal támasztotta alá, hogy a fedezet bizonyos mértékű emelésére nincs lehetősége – és a kérelmező ajánlati ára jelentősen ezen érték felett áll.”<sup>17</sup>

Ebben az ügyben felmerült egy másik határozatra való hivatkozás, ezt azonban a KDB nem fogadta el: „A Döntőbizottság nem látta a jelen esetre irányadónak a kérelmező által hivatkozott D.321/16/2020. számú határozatot, tekintettel arra, hogy az annak alapjául szolgáló tényállás szerint az ajánlatkérő csak nyilatkozatot tett arról, hogy a fedezetet nem kívánja kiegészíteni a kérelmező ajánlati árának mértékére, de azzal összefüggésben nem igazolta, hogy a fedezet kiegészítésére valós lehetősége nincs.”<sup>18</sup> Abban a jogorvoslati eljárásban az ügyfélképesség fennállt. „A Döntőbizottság – az ajánlatkérői előadással ellentétben – megállapította, hogy a kérelmező közvetlen jogos érdekét az a körülmény nem befolyásolja, hogy a kérelmező árajánlata a rendelkezésre álló fedezet mértékét meghaladta, mivel a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti *eredménytelenségi* ok nem a törvény erejénél fogva beálló eredménytelenség, hanem *pusztán egy lehetőséget* biztosít az ajánlatkérő számára, hogy eredménytelenné nyilvánítsa az eljárást, amennyiben a nyertes ajánlat összegére tekintettel fedezethiány áll elő. Az ajánlatkérő jelen esetben *pusztán az észrevételében tett egy jövőre vonatkozó nyilatkozatot* arra vonatkozóan, hogy a kérelmező nyertes pozícióba kerülése esetén a megállapított fedezet összegét nem kívánja megemelni, mely nem jelenti azt, hogy adott esetben – a nyertes ajánlattevő ajánlata érvénytelenségének megállapítása esetén – ezt a döntést fogja hozni, és nem biztosít pótfedezetet, ezáltal *mellőzve az eljárás eredménytelenné nyilvánítását*. Mindebből következik, hogy egy eshetőleges ajánlatkérői döntés nincs kihatással a közvetlen, jogos érdeksérelem fennállásának megítélésére, így nem teszi közvetetté a kérelmező fennálló jogos érdekének közvetlenségét.”<sup>19</sup> Fontos tehát, hogy az ajánlatkérő hogyan igazolja a rendelkezésre álló fedezet összegét, azzal kapcsolatban

milyen dokumentumok állnak rendelkezésre, illetve milyen nyilatkozatokat tett e körben.

A fentiek szerint tehát nem állapítható meg az ügyfélképesség hiánya automatikusan abban az esetben, ha a második helyezett a nyertes ajánlat érvényességét vitatja, és a kérelmezői ajánlatban meghatározott ellenszolgáltatás a rendelkezésre álló anyagi fedezet mértékét meghaladja. A KDB a következőket fogalmazta meg egy ilyen esetben: „A kérelmező jelen esetben érvényes és a második legkedvezőbb ajánlatot nyújtotta be, így vitathatatlan érdeke fűződik ahhoz, hogy ajánlatkérő a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlata értékelése, bírálata során jogszerűen járjon el és jogszerű döntést hozzon. A Kbt., mint jogszabály tartalmazza az értékelés és bírálat konkrét szabályait, így annak nem megfelelő döntés meghozatala érdeksérelem okoz. A kérelmező jelen esetben az eljárás nyertesének pozíciójába kerülhet, ha a nyertesnek kihirdetett ajánlattevő ajánlata érvénytelenségének megállapítására sor kerül. Adott esetben, ha az ajánlati ára meghaladja a fedezet mértékét, ajánlatkérő mentesülhet a szerződéskötési kötelezettség alól, de ez nem befolyásolja az eljárási pozícióját és az érdeksérelmét a kérelmezőnek.”<sup>20</sup> Ahogy a bíróság fogalmazott, „A [KDB] a kijavított végzéséből kitűnően részben arra alapította a [kérelmező] közvetlen joga, jogos érdeke sérelmének hiányát, hogy az ajánlatkérőnek a nyertes ajánlat kiesése folytán szükségszerűen az eljárás eredménytelenségét kellene megállapítania a fedezet hiánya miatt. Levezetésének alátámasztásaként azonban a jogszabályi rendelkezés lényegét nem a tartalom iránti hűség igényével rögzítette akkor, amikor a jogszabály által biztosított lehetőséget kötelezettségként rögzítette, és később, a kijavítást követően is akként értelmezte, létrehozva ezzel egy megkerülhetetlen akadályt a [kérelmező] eljárásnyertessége megállapíthatóságára nézve. Ez az eljárása azonban nem fogadható el jogszerűnek.”<sup>21</sup>

Viszont az is jelentőséggel bírhat a KDB szerint, hogy az ajánlatkérő *megjelölte-e a kérelmezőt az összegezésben második helyezettként* vagy sem, és az is elegendőnek bizo-

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

<sup>18</sup> A KDB D.165/17/2021. számú végzése, [17].

<sup>19</sup> A KDB D.321/16/2020. számú határozata, [43].

<sup>20</sup> A KDB D.483/14/2012. számú határozata. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.802/2013/4. számú ítéletét, ennek megváltoztatásáról ld. a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.024/2014/5. számú ítéletét.

<sup>21</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.705.499/2021/23. számú ítélete, [18].

nyult, hogy az ajánlatkérő nyilatkozott a fedezet megemelésére való képtelenségéről. „Az ajánlatkérő kizárólag abban az esetben tud a közbeszerzési eljárás eredményeként szerződést kötni, amennyiben az ahhoz szükséges anyagi fedezet rendelkezésre áll. Az ajánlatkérő nyilatkozott arról, hogy a rendelkezésre álló anyagi fedezetet a [...] nyertes ajánlat összegű ajánlati ára összegének erejéig [...] tudja megemelni. Az ajánlatkérő arról is egyértelműen nyilatkozott, hogy ugyanakkor nincs módjában további anyagi fedezetet, pénzügyi forrást a szerződéskötéshez hozzárendelni.” Emellett vizsgálták az összegezésben megjelölt adatok jelentőségét is: „A Döntőbizottság nem tudta elfogadni a kérelmező álláspontját az ügyfélképessége fennállása tekintetében. A kérelmező által hivatkozott D.441/26/2022. számú határozat tényállása eltér a jelen közbeszerzési eljárás tényállásától, ugyanis a megjelölt ügyben az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben rögzítette, hogy a kérelmező a második legkedvezőbb ajánlatot tette. A jelen ügyben az ajánlatkérő ilyen megállapítást nem tett, annak ellenére, hogy a Kbt. biztosította számára ennek jogszabályi lehetőségét.”<sup>22</sup> A bíróság azonban másképp ítélte meg a helyzetet. Egyrészt úgy foglaltak állást, hogy a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése szerinti fordított értékelés nem eredményezheti azt, hogy két ajánlattevő közül a nem nyertes ajánlattevő semmilyen módon nem gyakorolhat tényleges jogorvoslati jogot azon okból, mert az ajánlattevő nem bírálta el az ajánlatát, ugyanis az ajánlatkérő köteles elvégezni a legkedvezőbb ajánlat bírálatát, és ha ennek eredményeképpen a legkedvezőbb ajánlat kapcsán érvénytelenségi ok merül fel, akkor a sorrendben következő ajánlatot is el kell bírálania. Másrészt „[a] pótfedezetről való döntés az ajánlatkérő diszkrecionális jogköre, azonban az ajánlatkérő akkor kerül az erről való döntési helyzetbe, ha a [KDB] a jogorvoslati kérelemnek helyt ad és megsemmisíti a korábbi eljárást lezáró döntést a nyertes ajánlat érvénytelensége észlelésének elmulasztása miatt. Mivel ez a döntési pont a jövőben következhet be és nem az ügyfélképesség vizs-

gálatakor, annak szempontjából nem lehet releváns.” Így az ajánlatkérő részéről a fedezet kiegészítésére vonatkozó nemleges nyilatkozata sem kötőerővel, sem bizonyító erővel nem bír, mivel az esetlegesen új bírálati eljárásban nem köti az ajánlatkérőt, továbbá az uniós támogatásból történő beszerzésre tekintettel a pénzügyi fedezet összegéről való döntés nem kizárólag az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik. Rendkívül fontos, hogy „[a] fedezet kiegészítése lehetőségének vagy az erre irányuló ajánlatkérői szándék hiányának bizonyítása irreleváns a [kérelmező] ügyfélképessége vizsgálata szempontjából, mivel attól nem függ az ajánlatok jogszerű elbírálására fennálló közvetlen jogos érdekének fennállása. A fedezet kiegészítése vagy az eljárás eredménytelenné nyilvánítása a jogorvoslati eljárást meghaladó jövőbeni kérdés, amelytől nem tehető függővé a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálása.”<sup>23</sup> Tehát eredményes eljárás esetén „A fedezethiány önmagában nem jelenti azt, hogy a kérelmező ne kerülhetne abba a helyzetbe, hogy az eljárás nyertesévé váljon, ugyanis az ajánlatkérőnek lehetősége van pótfedezetről dönteni. Az, hogy az ajánlatkérő akként nyilatkozik, hogy a rendelkezésre álló fedezete nem elegendő a kérelmezővel való szerződéskötésre, nem bír kötőerővel...”<sup>24</sup> A második helyezett feltüntetése kapcsán fontos egyébként az a bírósági megközelítés is, amely szerint „A [KDB] alaptalanul tartotta relevánsnak azt, hogy az ajánlatkérő nem nevezett meg második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevőt...”<sup>25</sup>

Más megítélés alá esik az a helyzet, ha az ajánlatkérő a *fedezet elvonása* okán a szerződés megkötését utóbb megtagadta, és a kérelmező – aki nem volt nyertes ajánlattevőként megjelölve – egyrészt a nyertes ajánlat érvényességét, másrészt a szerződés megkötésének megtagadását vitatja. A KDB az ügyfélképesség hiányát a következők szerint állapította meg egy ilyen esetben: „[a]z anyagi fedezet hiányára tekintettel az ajánlatkérő beszerzési igénye már nem áll fenn, az összegezés esetleges megsemmisítése esetén sem kerül az aján-

<sup>22</sup> A KDB D.533/23/2022. számú végzése, [46]–[47]. Megsemmisítette és új eljárásra kötelezte a KDB-t a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete. Ld. még a KDB D.543/21/2021. számú végzését, amelyben nem jelölt meg az ajánlatkérő második helyezettet, és úgy nyilatkozott, hogy nem képes a fedezetet megemelni.

<sup>23</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete, [43]–[44].

<sup>24</sup> A KDB D.284/21/2024. számú határozata, [149].

<sup>25</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete, [41].

latkérő abba a helyzetbe, hogy nyertes ajánlattevőként bármelyik ajánlattevőt kihirdesse. A jogorvoslati kérelem 1. és 2. kérelmi eleme [...] vonatkozásában nem áll fenn jogos érdeke kérelmezőnek, mivel a nyertes ajánlattevővel az ajánlatkérő nem fog szerződést kötni. A Döntőbizottság a konkrét esetben a közvetlen érdekselelem fennállását nem látta megvalósulni, mivel a kérelmező jogos érdekét nem befolyásolta a vélt jogsértés.”<sup>26</sup>

Az eljárás eredménytelenné nyilvánításához kapcsolódóan említhető még egy további példa. Az eljárás eredményes volt, azonban az eljárást lezáró döntést a KDB megsemmisítette. Az ajánlatkérő új döntést hozott, eredménytelenné nyilvánítva az eljárást, két jogalapot is megjelölve (előre nem látható körülmények okán a szerződés teljesítésére képtelenné válás, valamint fedezethiány). A döntéssel szemben jogorvoslati kérelmet terjesztettek elő. A kérelmező előadta, hogy az ajánlata érvényes, és eredményes eljárás esetén ő lenne a nyertes ajánlattevő. Mindkét eredménytelenségi jogalap fennállását vitatta, a fedezet kapcsán előadta, hogy az azért nem elég a szerződés megkötéséhez, mivel az ajánlatkérő az általa rögzített anyagi fedezet összegét úgy értette, hogy az az opciós mennyiség finanszírozására is kiterjed. A KDB e kérelmi elem kapcsán megállapította az ügyfélképesség hiányát, mivel az ajánlatkérő a fedezetet és a becsült értéket egyező összegben állapította meg, a Kbt. 16. § (1) bekezdése és a közbeszerzési dokumentumok vizsgálata alapján az ajánlatkérő a becsült érték összegének erejéig vállalt pénzügyi kötelezettséget a beszerzési igénye megvalósítására, ennek megfelelően arra a következtetésre jutottak, hogy az ajánlatkérő a becsült értéket (mely pontosan megegyezik a rendelkezésre álló fedezet összegével) a teljes (opciós) időtartamra és a teljes opciós mennyiségre képezte. A kérelmező ajánlatában megadott ajánlati ár meghaladta a rendelkezésre álló fedezet mértékét is, így az ajánlatkérő fedezet hiányában nem tud szerződést kötni. Ebből következően megállapította a KDB, hogy nem kerülhet a kérelmező kedvezőbb pozícióba, mert az ajánlatkérő nem tud vele szerződést kötni, az eljárás fedezethiány miatt mindenképpen eredménytelenül zárul, így hiányzik a kérelem előterjesztéséhez fűződő

közvetlen jogos érdek. Ebből az is következett, hogy az első kérelmi elem vizsgálata (amely a másik eredménytelenségi jogalap jogszerűségét vitatta) oka fogyottá vált, e tekintetben ezt az eljárási akadályt állapították meg.<sup>27</sup>

A fedezet és az eljárásrend választására jogosító értékhátár átlépése esetén is hiányzik az ügyfélképesség: „Abban az esetben, ha a kérelmező jogorvoslati kérelme alapos lenne, azaz a Döntőbizottság megállapítaná, hogy az ajánlatkérőnek érvénytelenné kellett volna nyilvánítania az egyéb érdekelt ajánlatát, a kérelmező ajánlata lenne az egyetlen érvényes, azaz legkedvezőbb ajánlat. Mivel az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárást nemzeti eljárásrendben folytatta le, a kérelmező ajánlati ára alapján viszont a Kbt. Második Része szerinti uniós eljárásrend lett volna alkalmazandó, ezért a kérelem alapos volta esetén az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárást a Kbt. 114. § (8) bekezdése alapján eredménytelenné kellene nyilvánítania.” Másrészt „A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a kérelmező ajánlati ára – a becsült értékkel egyezően – 85%-kal meghaladta a rendelkezésre álló fedezet mértékét, mellyel kapcsolatban az ajánlatkérő az összegezésben rögzítette, hogy ezért sem bírálta el a kérelmező ajánlatát, illetve a jogorvoslati eljárás során tett észrevételében úgy nyilatkozott, hogy a fedezet kiegészítéséhez nem áll rendelkezésére a szükséges forrás.”<sup>28</sup>

### A második helyezettel történő szerződéskötés vitatása

Miután áttekintésre kerültek különböző példák bemutatásával a főbb szakaszok és időszakok a közbeszerzésekhez, illetve közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan, érdemes megvizsgálni a szerződéskötés elmaradásának ügyfélképességi kérdéseit is. Vannak olyan helyzetek, amikor a nyertes ajánlattevő kifogásolja, hogy az ajánlatkérő jogellenes módon tagadta meg a szerződés megkötését a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján, és vannak olyan esetek, amikor az ajánlatkérő állítja ugyanezt a nyertes ajánlattevő terhére.

Sajátosan alakult az eljárási akadályok közül az *elkészültség és az ügyfélképesség viszonya* egy jogorvoslati eljárásban. A tényállás szerint az ajánlatkérő megküldte az ajánlattevőknek az ajánlatok elbírálásáról szóló

<sup>26</sup> A KDB D.75/13/2017. számú végzése.

<sup>27</sup> A KDB D.218/13/2024. számú végzése, [74]-[78], [85].

<sup>28</sup> A KDB D.377/16/2022. számú végzése, [26]-[27]. A döntést keresettel támadták.

összegezést, amelyben második helyezett ajánlattevőt is feltüntettek. A szerződéskötés részleteit (a szerződéskötési adatokat) egyeztetették a felek, azonban az ajánlati kötöttség lejártáig nem került sor a szerződés aláírására. A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő csatolta azt a levelezést, amelyben kérték a megjelenésre a nyertes ajánlattevő képviselőjét, a kérelmező viszont azt állította, hogy nem kapott semmilyen tájékoztatást, pedig a szerződéskötési szándékukat többször is kifejezésre juttatták, a szerződéskötéstől való elállásról soha semmilyen nyilatkozatot nem tettek. Az ajánlatkérő a szerződést megkötötte a második helyezettel, és erről tájékoztatta a kérelmezőt, de ezt megelőzően, napokkal korábban az ajánlati kötöttség utolsó napján még egyszer kérte a kérelmezőt (határidő tűzésével), hogy még aznap keressék meg az ajánlatkérő képviselőjét, illetve tájékoztassák a visszalépésről, mert második helyezettet is megjelöltek az összegezésben. A kérelmező azt állította, hogy jogsértő módon nem vele kötötték meg a szerződést mint kihirdetett első helyezett nyertes ajánlattevővel.

A KDB az elkésettséget állapította meg e kérelmi elemhez kapcsolódóan, mivel a kérelmező nem a második helyezettel történő szerződéskötésről szóló tájékoztatással szerzett tudomást a feltételezett jogsértésről, hanem korábban. Ugyanis a kérelmezőnek tudomása volt arról, hogy az ajánlati kötöttség mikor járt le, ezt az ajánlatkérő is közölte vele, de egyébként is elvárható az, hogy a nyertes ajánlattevő tudja azt, hogy mikor ér véget az ajánlati kötöttsége. Ennek megfelelően kérelmező legkésőbb az ajánlati kötöttség lejártának napján, a hivatali nap végén tudomást szerzett arról, hogy az ajánlatkérő vele – az ajánlati kötöttség ideje alatt – nem kötött szerződést. Mivel a 15 napos jogvesztő határidő nem került megtartásra, így eljárási akadály folytán nem vizsgálhatták érdemben ezt a feltételezett jogsértést.

A következő kérelmi elem arról szólt, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon kötötte meg a szerződést a második helyezettel. Ez esetben is felmerült az elkésettség kérdése, ugyanis a kérelmező az ajánlatkérő leveléből nem tudhatta, hogy mikor történt meg a második helyezettel a szerződéskötés, erről csak egy későbbi ajánlatkérői levélből szerzett tudomást, így e kérelmi elem nem volt elkésett. Viszont az ügyfélké-

pesség hiánya mint eljárási akadály már felmerült: „Jelen esetben a kérelmező ügyfélképességének megítélése során nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelmének első elemében azt kifogásolta, hogy az ajánlatkérő nem kötött vele szerződést. A második kérelmi elemében azt kifogásolta, hogy a második helyezettel kötött jogsértően szerződést az ajánlatkérő. A Döntőbizottság az elkésetten előterjesztett első kérelmi elem vonatkozásában megállapította, hogy a szerződéskötés elmaradásának a jogszerűségét nem vizsgálhatja. A kérelmező abban az esetben sem kerülne kedvezőbb helyzetbe – azaz a szerződést vele az ajánlatkérő nem kötné/köthetné meg – ha a második kérelmi elem vonatkozásában jogsértés kerülne megállapításra. A kérelmező, tekintettel arra, hogy elkésetten kifogásolta azt, hogy az ajánlatkérő vele jogsértő módon nem kötött szerződést, nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy az ajánlatkérő vele kötné/köthetné meg a szerződést. A kérelmező az ügyfélképessége körében arra hivatkozott, hogy mint nyertes ajánlattevő, a szerződéskötéstől nem lépett vissza, s a Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti visszalépési feltételek nem valósultak meg. A kérelmezőnek tehát jogos érdeke fűződött ahhoz, hogy a szerződést vele és ne a második helyezettel kösse meg az ajánlatkérő, ezáltal a szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon) gazdagodjon. A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy az elkésetten előterjesztett első kérelmi elemre tekintettel, a kérelmező nem tud olyan helyzetbe kerülni – ha a második kérelmi elem vonatkozásában jogsértés is kerülne megállapításra – hogy a szerződést az ajánlatkérő vele kösse meg és a szerződés teljesítését követően annak az eredményével (referencia, gazdasági haszon) gazdagodjon.”<sup>29</sup>

A harmadik kérelmi elem a szerződés Kbt. 137. § (4) bekezdése szerinti semmisségére vonatkozott, azonban ügyfélképesség hiánya miatt ezt sem bírálták el. „A kérelmező abban az esetben sem kerülhet szerződéskötési pozícióba, amennyiben a Döntőbizottság alaposnak találja a jogorvoslati kérelem harmadik elemében foglaltakat. A kérelmezői jogosultságának alátámasztásaként a kérelmező előadta, [hogy] a második helyezettel való szerződéskötésre a Kbt. 131. § (4) bekezdésben foglaltakra tekintettel csak akkor kerülhet sor, ha a nyertes ajánlattevő visszalép és az ajánlatkérő az

<sup>29</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [75]-[76].

összegezésben megjelölt második helyezettet. Mint-hogy az ajánlatkérő jogsértő módon kötötte meg a szerződést a második helyezettel, így a semmisség kimondásához a kérelmezőnek jogos érdeke fűződik, ugyanis a szerződés semmisségének kimondása alapot teremt a kérelmező számára egyéb jogérvényesítési eszközök alkalmazására (pl. kártérítési per). A Döntőbizottság rá kíván mutatni, hogy az elkésetten előterjesztett első kérelmi elemre tekintettel, a kérelmező nem tud olyan helyzetbe kerülni – ha a harmadik kérelmi elem vonatkozásában jogsértés is kerülné megállapításra – hogy a szerződést az ajánlatkérő vele kösse meg. *Az egyéb jogérvényesítési eszközök alkalmazhatóságának a lehetősége csak közvetett jogi érdekként értékelhető, az a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdeksérelmét nem alapozza meg és nem is pótolja.* Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező nem rendelkezik ügyfélképeséggel a harmadik kérelmi elem vonatkozásában, mely szerint a második helyezettel megkötött szerződés semmis, mert hiányzik a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdeksérelme, mint a kérelem előterjesztéséhez szükséges törvényi feltétel.<sup>30</sup>

### **A szerződés módosításához és teljesítéséhez kapcsolódó ügyfélképeség**

*A szerződés módosításának vitatásához kapcsolódó ügyfélképeség*

Szintén lényegesek a Kbt.-be ütköző szerződésmódosítások kifogásolásához kapcsolódó ügyfélképeségi kérdések. Vagyis meg kell ítélni azt, hogy a vesztes ajánlattevő(k) nyújthat(nak)-e be jogorvoslati kérelmet azon az alapon, hogy az ajánlatkérőként és a nyertes ajánlattevőként szerződő felek a Kbt.-ütköző módon módosították az eljárás eredményeként megkötött szerződésüket?

Jogtörténeti előzményként megemlíthető ezzel kapcsolatban, hogy a régi Kbt. még ismert egy sajátos, kontrollt biztosító szabályt. A korábbi szabályozás szerint az ajánlatkérőként szerződő félnek ugyanis nemcsak hirdetmény útján kellett számot adni a szerződés módosításáról, hanem a szerződés előzményét képező

közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplőket – nevezetesen a nyertes ajánlattevőként szerződő fél versenytársait – is értesítenie kellett abban az esetben, ha a szerződés olyan eleme változott a módosítás eredményeként, amely a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésének alapjául szolgált.<sup>31</sup> Ennek az értesítési kötelezettséget megállapító rendelkezésnek célja a szerződésmódosítások nagyobb kontrolljának biztosítása volt, ugyanis az érdekelt versenytársak jogorvoslati eljárás indítása útján egymást is rászoríthatták a jogszerűtlen utólagos szerződésmódosítások gyakorlatának megszüntetésére.<sup>32</sup> Tehát a jogalkotó kifejezetten támogatni kívánta az ajánlattevői kör jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó szándékát. Ebből nem következik, hogy az ügyfélképeség egyértelmű lehet ilyen esetekben minden további nélkül. A közvetlen érdeksérelmen kívül például vizsgálható, hogy ajánlattevői státusz kell-e (vagyis kellett-e ajánlatot tenni), érvényes ajánlatot kellett-e tenni, számít-e az értékelési rangsor vagy mi a joghatása annak, ha a kérelmező korábban az ajánlatát visszavonta?

A KDB egy bírósági perben azzal érvelt, hogy a jogalkotó nem állapított meg specifikus ügyfélképeségi szabályokat a szerződésmódosítással kapcsolatos jogsértésekre, így azt a Kbt. 148. §-ának (2) bekezdése szerint kell megítélni. A bíróság ezt az érvet elfogadta: „A Kbt. a jogorvoslatokat egységesen szabályozza; a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosultak körének meghatározásánál a közbeszerzési eljárás egyes szakaszai szerint nem differenciál, de e vonatkozásban a szerződés megkötését követő időszakra nézve sem ad eltérő rendelkezéseket.” Ennél fogva közvetlen jogos érdeke fűződött a kérelmezőnek ahhoz, hogy „[a]z ilyen szolgáltatás nyújtására vonatkozó közbeszerzési eljárás jogszerű legyen, a szerződés tiltott módosítása folytán ne zárják ki őt a szerződés megkötésére irányuló versenyből. Érdekelt abban is, hogy az ajánlatkérő által meghatározott feltételeknek megfelelően történjen ténylegesen a teljesítés, vagyis, hogy a nyertes a valóságban is azt, annyit és úgy szolgáltatson, ahogy azt a nyertes ajánlatában vállalta. Más mennyiségre vonatkozó, eltérő feltételekkel meghirdetett eljárásban ugyanis más

<sup>30</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [87]–[89].

<sup>31</sup> Ld. a régi Kbt. 132. § (2) bekezdését.

<sup>32</sup> A régi Kbt. javaslati állapotához fűzött általános miniszteri indokolás 4. pontja, valamint a 132. §-hoz kapcsolódó részletes indokolás.

versenyhelyzet alakulhatott volna ki; más ajánlatkérői elvárás mellett az ajánlattevők más-más ajánlatot tettek volna.”<sup>33</sup>

Egy esetben – több szerződésmódosítást követően – a felek meghosszabbították a szerződés időtartamát (az újabb eredményes eljárás lezárásáig), a keretösszeget már nem is rögzítették, továbbá érintették ezzel a mennyiséget és a tárgyat is. E harmadik szerződésmódosítás jogszerűségét kívánta vitatni több kérelmező. Az eset főbb jogkérdéseket felvető pontjai a következők:

- A kérelmezők részesei voltak az azonos tárgyban megindított másik (újabb) eljárásnak, amely folyamatban volt a kérelem benyújtásakor. A kérelmezők „[a] közbeszerzési eljárás 1. részét módosító 3. szerződésmódosítást kifogásolták, amely közbeszerzési eljárásban ők is nyújtottak be ajánlatot minden részre és az 1. részre vonatkozóan az ajánlati kötöttségüket nem tartották fenn. [...] A jogorvoslati kérelem benyújtásakor még fennállt reális lehetőségük valamennyi részben arra, hogy a közbeszerzési eljárás nyertesei legyenek. A korábbi eljárás alapján megkötött szerződés módosításával azonban ez az esélyük jelentősen csökkent tekintettel a 3. szerződésmódosítás tartalmára és indokára, mivel a kérelmezett a szerződésmódosítások alapján azokat a munkákat teljesíti, amit az ajánlatkérő [az újabb] közbeszerzési eljárásban, annak 1. részében kívánt az előminősített ajánlattevőktől beszerezni és ahol a [...] kérelmezőknek is van, illetve az ismert tények alapján már csak volt esélye az eljárás nyertesének lennie.”
- A kérelmezők potenciális ajánlattevők voltak, esélyük is volt a szerződés elnyerésére.
- Az a helyzet állt elő, hogy a 3. szerződésmódosítással kiterjesztették az újabb közbeszerzési eljárás alapján beszerzendő mennyiségre és tárgyra az előző szerződést, így az közvetlen érdeksérelmet okozott a kérelmezőknek.
- Nem eredményezte az 1. és a 2. szerződésmódosítás kifogásolásának hiánya az ügyfélképesség hiányát, hiszen egyrészt az indokok eltérőek voltak, másrészt a „Kbt. sem követeli meg azt, hogy minden vélt vagy

valós jogsértés esetén kötelező jogorvoslati kérelmet előterjeszteni.”

- A szerződéskötést eredményező közbeszerzési eljárásban az ajánlat fenn nem tartásának ténye nem érintette az ügyfélképességet.<sup>34</sup>

A bíróság a KDB-vel értett egyet az ügyfélképesség kérdésében, hiszen „[a] kérelmezőknek a jogorvoslati kérelmük benyújtásakor még fennállt a reális esélyük valamennyi részben arra, hogy az eljárás nyertesei legyenek, ez az esélyük csökkent a 3. szerződésmódosítás tartalmára és indokára tekintettel. A bírói gyakorlat szerint is elegendő a közvetlen jog- vagy érdeksérellem megállapításához, hogy a kérelmezők potenciális ajánlattevők, és ahogy a jelen ügyben is ténylegesen ajánlatot nyújtottak be, tárgyi esetben a két hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás továbbá a tárgyakat, mennyiségüket, a részek számát, az értékelés szempontját tekintve azonos volt. [...] Helyesen összegezte tehát a Döntőbizottság, hogy a szerződésmódosítással az a helyzet következett be, hogy az [újabb] közbeszerzési eljárás 1. részében beszerezni kívánt mennyiségre és tárgyra került kiterjesztésre a kötelezően ellátandó feladatokra figyelemmel a [...] megkötött keretszerződés, így a módosítás közvetlen érdeksérelmet okozott – a hatály kitolásával is – a kérelmezőknek.”<sup>35</sup>

Egy másik esetben nem fogadták el azt az ajánlatkérői érvet, amely szerint az érvényes ajánlattétel nem elegendő, tekintettel arra, hogy ha az eljárás lezárult szerződéskötéssel, akkor az ezt követő jogcselekményekkel kapcsolatban nem minősíthető ajánlattevőnek a kérelmező, legfeljebb az eljárást lezáró döntést vitathatná. A bíróság ezt nem fogadta el, hiszen e „[j]ogértelmezés valóban ahhoz vezetne el, hogy a szerződő feleken kívül megszűnne a további kérelmezői lehetőség szerződésmódosítással kapcsolatos kérdésekben, illetve csak az maradna meg jogorvoslati lehetőségként, hogy a közbeszerzési döntőbizottság vagy hivatalból történő eljárás kezdeményezésére jogosult szervek indítványa alapján a közbeszerzési döntőbizottság eljárhasson. Nyilvánvaló, hogy a szerződő feleknek nem áll érdekében az, hogy a szerződésmódosítást kifogásolják. Így a jogorvoslati kérelmet

<sup>33</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábrla 2.Kf.27.321/2011/5. számú ítéletét.

<sup>34</sup> A KDB D.199/18/2014. számú határozata.

<sup>35</sup> A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.32.458/2014/19. számú ítélete.

előterjesztők köréből nem zárhatók ki azok a személyek illetve szervezetek, amelyeknek közvetlen jogos érdekük fűződik a szerződés módosítással kapcsolatos jogsértések megállapításához.” Rámutatott a bíróság arra is, „[h]ogy a közbeszerzési eljárás a szerződés megkötésével valóban lezárul, ugyanakkor a Kbt. egész jogorvoslati rendszere magát a szerződés teljesítésére vonatkozó rész tekintetében is kiterjesztő, hiszen a szerződés teljesítését, illetve a szerződés módosítását az ajánlatkérőnek meg kell jelentetni, innen értesülhetnek a szerződés módosítással közvetlenül érintett egyéb érdekeltek arról, hogy a szerződést valóban a közbeszerzési eljárásnak megfelelően kötötték-e meg illetve azt, hogy annak megfelelően teljesítették-e.”<sup>36</sup>

*A szerződés teljesítésének vitatásához kapcsolódó ügyfélképesség*

Az is felmerült már a joggyakorlatban, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tevő (nem nyertes) gazdasági szereplő nyújtott be jogorvoslati kérelmet a szerződés teljesítése során bekövetkezett jogsértések miatt. Azt feltételezte, hogy a vállalt műszaki tartalommal, szerződésmódosítás nélkül nem teljesülhetett a szerződés. Ügyfélképessége körében arra hivatkozott, hogy ő lett volna az eljárás nyertese, a nyertes ajánlattevőnek már az ajánlata bírálatakor úgy kellett volna módosítania műszaki ajánlatát, mint ahogyan azt a teljesítés során tette meg. Ebből kifolyólag a kérelmezőnek jelentős kára, elmaradt haszna keletkezett, melyet csak polgári perben érvényesíthet, azonban a polgári peres eljárás megindításának alapfeltétele a Kbt. 177. §-a alapján a jogsértés KDB részéről történő megállapítása. A KDB azonban nem fogadta el ezt az érvelést, és az ügyfélképességet nem látta fennállóknak. A Döntőbizottság elsődlegesen rögzíti, hogy a kérelmező jelen kérelmében a szerződés módosítását állítja, mivel a leszállított termékek gyári számából arra következtet, hogy nem a megajánlott műszaki paraméterrel történt a szállítás, azaz a felek szerződést módosítottak, aminek jogszerű feltételei nem álltak fenn. [...] Egy olyan eljárásban, ahol a szerződés már megkötésre került, sőt a szerződést a felek kölcsönösen teljesítették, a korábbi eljárásban részt vett ajánlattevő vonatko-

zásában a szerződés elnyerése, mint cél nem valósulhat meg. Az az ajánlattevői igény – a fenti kúriai ítélet szerint –, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát a Kbt. szerint, a jogszabályoknak megfelelően végezze el, nem eredményezi a kérelmező ügyfélképességét. A közbeszerzési eljárás eredményeként elmaradt haszon megtérítésére irányuló polgári peres eljárás indítása pedig nem minősül olyan közvetlen jogos érdeknek, ami a kérelmező ügyfélképességét megalapozná, hiszen ezzel kedvezőbb helyzetbe nem kerülne a közbeszerzési eljárásban.” Ebben az esetben is említette a KDB azt az érvet, amely szerint a Kbt. „[n]em biztosítja az ajánlattevők részére a közbeszerzési szabályok betartásának általános felügyeletét/ellenőrzését, hiszen a jogalkotó ezen szerepkört a hivatalbóli kezdeményezők számára biztosította.”<sup>37</sup>

### **Az ügyfélképesség elméleti és gyakorlati összegezése**

*Az elméleti jellemzők áttekintése*

Az ügyfélképességre vonatkozó igen tekintélyes mennyiségű hatósági és bírósági döntés strukturált elemzését követően – tekintettel a szakirodalmi megközelítésekre is – lehetőség nyílik a főbb elméleti sajátosságok, elvek leírására és ezeknek megfelelően a bevezetőben megfogalmazott kérdések megválaszolásának megkísérlésére.

a) A közigazgatási hatósági eljárások egyik lényeges eljárási alapkérdése az ügyfélképesség, amely a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások tekintetében a *kérelmezői jogosultság* kereteit jelöli ki úgy, hogy az „ügyfélképesség” – amely nem azonos például az ügyféli jogállással – kifejezést nem ismeri a tételes jog, elméleti és joggyakorlati fogalomként létezik. Fontos ebben a körben, hogy „[a]z ügyféli minőség nem azonos a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképességgel, amely azt rögzíti, hogy ki élhet érdemi jogorvoslati kérelemmel. Az ügyfélképesség, mint a közbeszerzési jogban a Kbt. által megteremtett speciális fogalom, szűkebb személyi kört jelent az Ákr. szerinti – az eljárásban egyébként résztvevő – ügyfelek körénél.”<sup>38</sup> Olyan további jogi sajátosságokat kell vizsgálni a joggyakorlat alapján továbbá, hogy „osztatlan”, „füg-

<sup>36</sup> A Fővárosi Bíróság 14.K.31.081/2009/24. számú ítélete. Helybenhagyta a Fővárosi Ítéletábrla 2.Kf.27.321/2011/5. számú ítélete.

<sup>37</sup> A KDB D.54/19/2023. számú végzése, [79], [82], [84].

<sup>38</sup> A Fővárosi Törvényszék 104.K.702.284/2021/12. számú ítélete, amelyet idéz a KDB D.218/13/2024. számú végzésének [24] bekezdése.

gő” vagy éppen „szünetelő” ügyfélképesség értelmezhető-e vagy sem, és ha igen, akkor hogyan.

A jogorvoslathoz való jog nemzetközi, illetve uniós dokumentumokban (Alapjogi Charta) és az Alaptörvényben is biztosított jog. Az ügyfélképességre vonatkozó szabályok megalkotásával e jogot korlátozzák. Ez mindaddig jogszerű, amíg ez a korlátozás arányos és szükséges. Az uniós jogban pedig rendkívül lényeges, hogy a tagállamoknak az irányelvi szabályokhoz és az EUB ítéleteiben megfogalmazott elvekhez kell igazodniuk, azokon túlmenően nem állapíthatnak meg további szűkítéseket.

Az ügyfélképesség tehát egy olyan *skálán* helyezkedik el, amelynek egyik végén a közérdekű kereset áll. Ilyen esetben a jogalkotó bárkinek bármilyen feltételezett jogsértés kapcsán lehetővé tenné a kérelem benyújtását, korlátlan beavatkozási lehetőséget engedve. A másik végpont – amely az uniós jogi környezetben az irányelvekkel teljesen összeegyeztethetetlen lenne – a jogorvoslati jog megtagadása, vagyis a jogi immunitás deklarálása lenne. E két szélsőséges eset között kell megtalálni az egyensúlyi pontot, állapotot. Ha ezt a pontot a jogalkotó inkább a közérdekű keresethez közelebb helyezi, akkor azzal nagyobb teret engedhet a visszaélésszerű, a közbeszerzési eljárást akadályozó, valós szerződésalkötési lehetőség, illetve szándék nélküli kérelmeknek, de akár „törvényességi óvás” jelleget is biztosíthat számukra ezáltal. Ha viszont a kizárás felé mozdítja el a szabályozási súlypontot, akkor megnehezíti az érdekérvényesítést, adott esetben olyannyira, hogy a ténylegesen indokolt kérelmeket benyújtókat is elzárja a jogorvoslat lehetőségétől.

b) Az ügyfélképesség az *eljárési akadályok* rendszeréhez tartozik, a KDB-nek ezeket a kérdéseket is vizsgálnia kell, hiszen súlyos eljárás jogsértés az, ha eljárás akadály fennállása ellenére érdemben elbírálják a kérelmet. A Kbt. szerinti egyik kötelező tartalmi eleme a jogorvoslati kérelemnek a kérelmezői jogosultság alátámasztása, tehát elsőként a kérelmezőre hárul a feladat, hogy az ezzel kapcsolatos jogi álláspontját előadja. Ha a KDB ezt nem találja elegendőnek, vagy továbbra is bizonytalannak tartja, akkor hiánypótlási felhívásban kérheti a további indokolást, de már megindított jogorvoslati eljárásban is sor kerülhet újabb nyilatkozattételre való felhívásra a teljes körű alátá-

masztottság érdekében. Ha az ajánlatkérői oldalról nem merül fel eljárás kifogás, illetve a KDB szerint is elfogadható a kérelmező érvelése, akkor nem szükséges a KDB-nek részletesen megindokolnia a határozatában, hogy miért tartotta elfogadhatónak a kérelmező e körben tett előadását, ellenkező esetben – ajánlatkérői eljárás kifogás esetében – azonban már kötelezettsége számot adni a döntésében arról, hogy a felmerült érveket hogyan ítélte meg.

Másrészt az ügyfélképesség az eljárás akadályok között sajátos funkcióval bír, összehasonlításképpen egy példa említhető. Az elkésettség mint akadály körében például a kérelem benyújtására nyitva álló rövid (objektív és szubjektív) jogvesztő határidőket szabályoz a törvény. Ennek célja, hogy az eredmény közlését követő bizonytalan, függő jogi helyzet ne álljon fenn huzamosabb ideig, és a beszerzési igény kielégítését lehetővé tevő szerződésalkötés ne húzódhasson el egy hosszabb szerződésalkötési tilalom alá tartozó időszak folytán. Az ügyfélképesség feladata viszont a kérelmezői kör „megszűrése”, vagyis azok kirekesztése, akik számára – köznapi, nem jogi kifejezésekkel összegezve – értelmetlen, célszerűtlen, vagy éppen szükségtelen biztosítani a jogorvoslati út lehetőségét. Ennek indokai között szerepelhet a kizárólag az eljárás elhúzását célzó kérelmek visszaszorítása, valamint a KDB munkaterhének mérséklése. Az ügyfélképesség a visszaélésszerű jogorvoslati kérelmek benyújtása elleni küzdelem egyik lehetséges eszköze, a kérelemre induló eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékére és viselésére vonatkozó szabályok mellett. Vagyis vizsgálható az is, hogy melyik eljárás akadálynak mi a funkciója, illetve a vonatkozó szabályok alakításával hogyan lehet a nemkívánatos, káros jelenségeket kiküszöbölni.

c) A *jogforrások* tekintetében a kiindulópontot az említettek szerint az uniós irányelvi szabályok és törvénykezési elvek képezik, ezeknek megfelelően kell kialakítani a jogharmonizáció eredményeként a tagállami szabályokat. Az Ákr. általános ügyféli előírásait kiegészítve, speciális szabályozásként a magyar Kbt. az irányelvi szabályokat átvette, kiegészítve azokat, például a kamarai jogosultsággal. Azonban a törvényi szabályozás rendkívül szűkszavú, így az eljáró fórumokra hárult lényegében az a feladat, hogy kidolgozzák

(„kiműveljék”)<sup>39</sup> az ügyfélképessegre vonatkozó irányvonalat, megközelítéseket, a fogalmi elemek tartalmát és az alkalmazható alapelveket. Azonban mivel minden tényállást egyedileg kell megítélni, és mivel a tényállások rendkívül sokfélék lehetnek, ezért szembesülni kell nemcsak a jogszabályalkotási korlátokkal, hanem azzal is, hogy korábbi döntések mennyiben hivatkozhatók, alkalmazhatók egy adott jogorvoslati eljárásban. Ilyenkor a tényállások különbözőségeinek áttekintése, illetve a hivatkozott döntésekben kimunkált elvek számbavétele és elfogadásuk vagy elvetésük melletti érvek szoktak megjelenni az adott ügyben hozott döntés indoklásában.<sup>40</sup> Azonban ez sem szükségszerű, hiszen számos esetben csak annyi jelenik meg, hogy egy korábbi döntés azért nem vehető figyelembe, mert a tényállás különböző, vagy nem teljesen egyező, és a részletesebb összevetés hiányzik, pedig ez utóbbi is az indoklás fontos elemének lenne tekinthető. Arra is említhető példa, amikor a korábbi szabályozásra épült joggyakorlattól tagadják meg az alkalmazhatóságot részletek nélkül: „A Kúria hangsúlyozza, hogy az [ajánlatkérő] 2018. április 13. napján indította meg a közbeszerzési eljárást, ezért eljárásának jogszerűségét az e napon hatályos Kbt. szabályai szerint kell megítélni. Ennél fogva a korábbi szabályozáson alapuló – az Összefoglaló véleményben és a határozatban felhívott eseti döntésekben megnyilvánuló – joggyakorlat jelen ügyben nem irányadó.”<sup>41</sup>

A *törvényi szabályozás egységes*, tehát nem vonatkoznak különleges szabályok az egyes jogsértésekre, eljárási szakaszokra, ajánlatkérői cselekményekre, de a jogalkotó nem állapított meg specifikus ügyfélképessegi szabályokat a szerződés módosításával kapcsolatos jogsértésekre sem.<sup>42</sup> Ez azt jelenti, hogy valamennyi esetben ugyanazokkal a részleteiben nem szabályozott alanyokkal és fogalomkészlettel (közvetlenség, jog, jogos érdek stb.) és joggyakorlati ügyfélképessegi alapelvekkel kell megítélni a legkülönfélébb történeti tényállásokat. Megjegyzendő, hogy egyáltalán nem jellemző a szerződésmódosítások gazdasági szereplők általi kifogásolása, a hivatalbóli kezdeményezések nyomán

indult jogorvoslati eljárások az újabb joggyakorlatban (a hatályos Kbt. hatályba lépésétől számítva) kizárólagosaknak tekinthetők ebben a körben.

Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a jogszabályi szöveg változatlansága mellett is előfordulhat, hogy a joggyakorlat megváltozik, és korábban kimunkált és alkalmazott elveket, megközelítéseket felülír. A *joggyakorlat* megértéséhez a későbbiekben is összegzésre kerülő ügyfélképessegi alapelvek leírása szolgálhat alapul.

d) Az ügyfélképesseg – a gazdasági szereplők tekintetében – alapvetően *három oldalról* vizsgálható. Az *alanyi (személyi) oldal* olyan jellemzők merülnek fel, amelyek a kérelmező saját elhatározásán alapulnak. Például végzi-e a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenységet (szakcégnek tekinthető-e), teljesíti-e a vitatni szándékozott alkalmassági vagy műszaki követelményt, vagy az is ide sorolható, hogy az adott eljárásban milyen pozícióban kíván részt venni (ajánlattevőként, közös ajánlattevőként, vagy kapacitást nyújtó szervezetként, alvállalkozóként), tesz-e ajánlatot, teljesíti-e a hiánypótlást, visszavonja-e az ajánlatát. Fontos, hogy „[a]z állandósult joggyakorlat szerint önmagában a kérelmező közbeszerzési eljárásbeli ajánlattevői minősége nem alapozza meg a Kbt. 148. § (2) bekezdés szerinti jog vagy jogos érdek sérelmét.”<sup>43</sup> Az *eljárás oldal* jellemzői inkább az ajánlatkérő döntései felől közelíthetők meg, illetve jellemzően függetlenek a kérelmező döntésétől. Milyen szakaszban tart a közbeszerzési eljárás, mi az eljárás fajtája, hogy alakul a fedezet rendelkezésre állása, annak igazolása, továbbá milyen értékelési rangsor alakult ki a megtett ajánlatok alapján, sor került-e a szerződés megkötésére. Nemcsak a közbeszerzési eljárás, hanem a jogorvoslati eljárás néhány jellemzője is jelentőséggel bírhat, például ha az ajánlat több okból érvénytelen, és egyes elemei a kérelemnek elkésettnek minősülnek, akkor ez már a többi elem tekintetében is előidézheti az ügyfélképesseg hiányát. Végül a *tárgyi oldalhoz* sorolható az, hogy mi a kifogásolt, feltételezett jogsértés, ugyanis „[a]z ügyfélképesseg fennállása tekintetében a jogorvoslat tárgyává tett jogsértésnek is

<sup>39</sup> A KDB D.474/15/2023. számú végzése, [121].

<sup>40</sup> Ld. pl. a KDB D.567/17/2023. számú határozatnak [19] bekezdését.

<sup>41</sup> A Kúria Kf.III.37.835/2019/4. számú ítélete, [25].

<sup>42</sup> A Fővárosi Bíróság 14.K.31.081/2009/24. számú ítélete.

<sup>43</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [71].

jelentősége van.”<sup>44</sup> Vagyis „Az ügyféli státusz és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslati kérelem előterjesztésének jogosultsága szempontjából a döntő kérdés az, hogy a kifogásolt, Kbt.-be ütköző ajánlatkérői magatartás a kérelmező jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti-e. Akinek a közbeszerzési eljárásból, illetőleg a közbeszerzési döntésből származó jog- vagy érdekséreleme közvetlenül nem mutatható ki, nem jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására. Azt, hogy a közvetlen érdekeltiség fennáll-e, minden esetben konkrétan, a kifogásolt ajánlatkérői magatartás vonatkozásában kell megítélni.”<sup>45</sup> Vagyis rendkívül lényeges, hogy mi a jogvita tárgya. A közbeszerzési dokumentumokat, a kérelmezői ajánlat érvénytelenségét, a nyertes ajánlat érvényességét, vagy más eljárási cselekményt, közbenső döntést kíván a kérelmező kifogásolni?

e) A Kbt. az ügyfélképességre vonatkozó rendelkezésében alkalmazott fogalmakat nem részletezi, a „[j]ogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti” kitétel értelmezésének megfelelő értelmezése alapvető jelentőségű. Egyrészt „A jogos érdek olyan törvényes érdek, mely nem jelenik meg konkrét jogként.”<sup>46</sup> Másrészt vizsgálni kell „[a]z ügyfélképességhez szükséges jogsérelem és a jogsérelem közötti oksági” kapcsolatot, így például „[a] kérelmező jogos érdekét sérti az ajánlatkérő által alkalmazott eredménytelenség, annak hiányában a közbeszerzés nyertese is lehetne.”<sup>47</sup> Emellett rendelkezésre állnak a különböző szakirodalmi álláspontok is a jog, illetve jogos érdek kérdésének elmélyítéséhez, megértéséhez.

f) Végül fontos megtartani a *hatósági jogalkalmazás lépéseinek sorrendjét*. Vagyis nem lehet előzetesen, érdemi vizsgálat nélkül állást foglalni a vitás kérdésben és az érdemi eljárás előrevetített eredményéből visszavezetni az érdemi eljárás eljárásjogi akadályát, az ügyfélképesség hiányát.<sup>48</sup>

#### *A közbeszerzési jogorvoslati ügyfélképességi alapelvek*

A vonatkozó kiterjedt joggyakorlat áttekintését követően lehetőség nyílik azon ügyfélképességet befolyásoló

megközelítések, álláspontok összegezésére, amelyek alapelvekként használhatók a joggyakorlat számára a konkrét, egyedi tényállások megítéléséhez. Megemlíthető, hogy lehetnek még olyan további elvek is, amelyeket például az EUB dolgozott ki, azonban a magyar joggyakorlatra azok nem jellemzőek (például a kölcsönös kérelmek keretében követett érdekek egyenrangúságára vonatkozó megközelítések értelmezése).<sup>49</sup>

a) Az első elv a *kedvezőbb helyzetbe kerülés elve*, amely leginkább alkalmas arra, hogy a közbeszerzési jogorvoslat *értelmét* megragadja. Vagyis az általános ajánlattevői célhoz (a szerződéskötés jogának elnyeréséhez) igazodva ez szolgálhat elsődleges kiindulópontként, hiszen a vitatott döntés, követelmény, előírás (vagy éppen szerződés, szerződésmódosítás) megsemmisítésével mentesül a kérelmező valamilyen hátrány (például ajánlat érvénytelensége) vagy az ajánlattételt ellehetetlenítő, indokolatlanul korlátozó előírástól, vagy orvosolható a jogainak gyakorlásában bekövetkezett sérelem (például jogsértő iratbetekintési korlátozás, kizárás, nem elégséges, jogsértő előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz). A legfontosabb ebben a körben a nyertes ajánlattevői pozíció megszerzhetősége. Bár rendkívül fontos elvről van szó, látható lesz, hogy a további elvek lényegében a kedvezőbb helyzet elvének a felülírását, háttérbe szorítását jelentik, kijelölve ezen elv alkalmazási határait.

b) A következő elv a *jövőbeli bizonytalanság (a bizonytalan jövőbeli események) elve*. Kérelmezői szempontból például teljesen legitim lehetne az a célkitűzés is, hogy ha az ajánlata már nem lehet érvényes, akkor még elérheti azt, hogy a nyertes ajánlat is érvénytelen legyen, és ebből adódóan valamilyen jogalaphoz kifolyólag az eljárást az ajánlatkérő esetleg eredménytelenné nyilvánítsa. Ha pedig az eljárás eredménytelen, akkor az ajánlatkérő újat indíthat, amelyen a kérelmező már újból esélyt kap egy érvényes és nyertes ajánlat megtételére. Ez is egy kedvezőbb helyzetnek minősülhetne a kérelmező szempontjából. Viszont „Az irányadó döntőbizottsági és bírósági gyakorlat szerint

<sup>44</sup> A KDB D.359/6/2024. számú végzése, [5].

<sup>45</sup> A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [81].

<sup>46</sup> A KDB D.382/27/2024. számú határozata, [82].

<sup>47</sup> A KDB D.398/14/2024. számú határozata, [22].

<sup>48</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.704.121/2023/18. számú ítélete, [38]–[41], [46].

<sup>49</sup> Ld. pl. az EUB C–333/18. számú ügyben hozott ítéletének [25] és [35] bekezdését, ECLI:EU:C:2019:675.

az, hogy az eljárás eredménytelensége esetén egy új 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 a kérelmező feltétlenül kedvezőbb helyzetbe kerülne. Ennek bekövetkezése csak esetleges, ezért ez közvetlen jogi érdekek szintén nem minősíthető, akként figyelembe sem vehető.<sup>50</sup> Tehát a kedvezőbb helyzetbe kerülés értelmezési keretei korlátozottak, különösen úgy, hogy nem lehet például a jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó – a KDB megfogalmazásával élve – „előzetes jóslásra” alapítva meghatározni az ügyfélképességet.<sup>51</sup>

Erre az elvvel való hivatkozás sem lehet ugyanakkor parttalan: egy esetben „A bíróság nem fogadta el a [KDB] hivatkozását a kialakult joggyakorlatra nézve a bizonytalan jövőbeni esemény, az újabb közbeszerzési eljárás lehetséges kiírása és az ahhoz kapcsolódó közvetlen érdek hiánya megállapításával összefüggésben, miután a perbeli eset annak éppen az ellenkezője. A jelen jogorvoslati eljárás tárgyát az eljárást lezáró döntés jogszerűsége képezte, amellyel szembeni jogorvoslati jogot a [KDB] korlátozta egy bizonytalan jövőbeni ajánlatkérői döntésre alapozva.”<sup>52</sup>

c) *A saját ajánlat érvénytelenségének vitatása* külön esetkörrel képez, önálló elvként határozható meg. A kiindulópont az, 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.”<sup>53</sup> Vagyis „A Döntőbizottság álláspontja szerint a közvetlen jog- vagy jogos érdek sérelme, annak veszélye a közbeszerzési eljárást, vagy annak meghatározott részét

lezáró döntés kifogásolása esetén csak akkor áll fenn valamely ajánlattevő vonatkozásában – kivéve a saját ajánlata érvénytelenségének a kifogásolását –, ha az adott ajánlattevőnek reális esélye van a jogsértés esetleges megállapítása mellett arra, hogy adott esetben az eljárás nyertese legyen.”<sup>54</sup>

Az azonban feltétel, hogy valamennyi érvénytelenségi okot vitatnia kell a kérelmezőnek. „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.”<sup>55</sup>

d) A következő ügyfélképességi elv az *azonos szakmai-jogi ellenőrzés elve*, amely szintén felülírhatja a kedvezőbb helyzetbe kerülés elvét akkor, ha a nyertes ajánlat érvényességét kifogásolja az érvénytelenné nyilvánító döntéssel érintett ajánlattevő. Méltányolható elvárás ugyanis az, hogy az ajánlatkérő azonos mércét alkalmazzon az ajánlattevőkkel szemben azonos ajánlati elemek megítélése kapcsán. Fontos feltétel, hogy ugyanolyan ok képezze a jogvita tárgyát, például úgy, hogy az egyik ajánlattevő aránytalanul alacsony árára vonatkozó indokolást az ajánlatkérő elfogadta, míg a másik ajánlattevő esetében nem.

e) Lényeges az *időbeliség elve*, vagyis az, hogy milyen időállapot szerint kell az ügyfélképesség fennállását vizsgálni. Korábban a kiindulópont az volt, hogy ha időközben megváltoztak az eljárás körülményei (például a szerződést megkötötték), akkor már a szerződéskötési

<sup>50</sup> A KDB D.439/30/2020. számú végzése, [61] A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.826/2020/10. számú ítéletét.

<sup>51</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78]. A döntést keresettel támadták.

<sup>52</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.739/2023/9. számú ítélete, [43].

<sup>53</sup> A Kúria Kfv.II.37.487/2017/3. számú ítélete, [30] Ld. pl. a KDB D.549/16/2021. számú végzésének [85] bekezdését.

<sup>54</sup> A KDB D.536/14/2015. számú határozata.

<sup>55</sup> 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.”

lehetőség nem állhat fenn, tehát az ügyfélképesség is hiányzik, még az sem alapozhatta meg, ha a kérelmező további jogi eljárások feltételeként kívánt a jogsértést megállapító határozatra támaszkodni. („Az egyéb jogérvényesítési eszközök alkalmazhatóságának a lehetősége csak közvetett jogi érdekként értékelhető, az a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges közvetlen jogos érdeksérelmét nem alapozza meg és nem is pótolja.”)<sup>56</sup> Ezt a joggyakorlat felülírta, hiszen az ügyfélképességet a kérelem benyújtásakor kell megítélni, tehát elviekben nem lehet az ügyfélképesség elenyészéséről beszélni. Összegezve: „A [kérelmezőnek] a jogorvoslati kérelem benyújtása időpontjában fennálló ügyfélképessége ugyanis nem veszik el azáltal, hogy a hatósági eljárás megismétlésének szükségessége folytán a közbeszerzési eljárás aktuális állapota megváltozott.”<sup>57</sup>

f) Végül megemlíthető az ajánlatkérői döntésektől való függetlenség elve is. Ez azt jelenti, hogy a jogorvoslati jogot mint alapjogot nem lehet ajánlatkérői döntéssel korlátozni vagy kizárni, továbbá nem lehet jövőben bekövetkező döntésére vonatkozó „előzetes jóslásra” alapítva meghatározni.<sup>58</sup> Ez az elv szolgálhat kiindulópontként például az ún. fordított értékelés vagy a kérelmezői ajánlatban megadott árnál alacsonyabb fedezet ügyfélképességre gyakorolt hatásának megítéléséhez, de példaként említhető az is, hogy miképpen érintheti az ügyfélképességet az, hogy az ajánlatkérő saját döntésével megjelöl-e az összegezésben nyertes ajánlattevőt követő második helyezett ajánlattevőt vagy sem.

#### Záró, összegző gondolatok és a feltevések megválaszolása

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

felelően kell kialakítani a tagállami előírásokat. A magyar közbeszerzési jog meglehetősen szűkszavú, a történeti tényállások rendkívül sokféleségére tekintettel óriási jelentősége van a vonatkozó joggyakorlatnak, valamint az általa kimunkált, ügyfélképességi elveknek nevezhető rendező megközelítéseknek. A tanulmány ezen elvek leírására, rendszerezésére és részletes bemutatására törekedett a joggyakorlat minél teljesebb körű feldolgozásával, a szükséges elméleti kitekintésekkel, a vonatkozó feltevések megtételével. A részletes joggyakorlati és elméleti elemzéseket követően végezetül választ kell adni a bevezetőben megfogalmazott feltevésekre.

Az első kérdés esetében az a válasz adható, hogy egyértelműen elkülöníthetők olyan elvek, amelyekkel leírható a tételes jogon túlmutató jelleggel az ügyfélképesség jogi fogalma. Mindezek alapján pedig három oldala különíthető el az ügyfélképességnek, mégpedig az alanyi (személyi), az eljárási és a tárgyi oldal.

A második kérdésre az a válasz adható, hogy a leírt ügyfélképességi elvek egymással *versengenek* adott esetben, *hierarchia* is kialakítható közöttük. A kedvezőbb helyzetbe kerülés elve tekinthető kiindulópontnak és a közbeszerzési jogorvoslat értelmét leginkább megalapozó elvnek, azonban szinte az összes ezen kívüli elv lényegében felülírhatja az adott tényállás és kérelem tükrében. Tehát hierarchia is kimutatható ezen elvek között.

A harmadik feltevés szerint az elvek mozgásban vannak annak ellenére, hogy a jogszabály a régi Kbt. óta változatlan. Vagyis ami korábban elvi tétel volt, azt felsőbb bírósági döntés megváltoztathatja. Ilyen lehet az eljárás eredménytelenségének elérésére vonatkozó célkitűzés elfogadhatatlanná válása (ez a kedvezőbb helyzet elvének részeként értelmezhető), vagy az időbeliség elvének érvényre juttatása.

Bármely közigazgatási ágazatban az ügyfélképesség azt is meghatározza, hogy mennyire lehet valamely ügy valaki sajátja. Ha az ügy valakitől idegen, nem érinti, akkor az is elvárható, hogy ne avatkozzon bele, tartózkodjon az indokolatlan eljárásindítástól, hátráltatástól, még akkor is, ha szubjektív módon igazságtalannak,

<sup>56</sup> A KDB D.224/14/2024. számú végzése, [87]-[89].

<sup>57</sup> A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.682/2023/9. számú ítélete, [21]-[22]. Ld. még pl. a KDB D.206/5/2023. számú végzését és az azt megsemmisítő és új eljárásra kötelező, a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.647/2023/8. számú ítéletét.

<sup>58</sup> A KDB D.175/24/2024. számú határozata, [78]. A döntést keresettel támadták.

méltánytalannak vagy számára bármely okból kedvezőtlennek, hátrányosnak érez valamilyen döntést. A kiindulópont a jogszabály, egyéb, általa nem említett körülménynek, így például a közérdeknek, a közbizalomnak, piaci érdekeknek vagy éppen méltányosságnak nincs jelentősége a kérelmezői oldalról, a közérdek kép-

viselésének letéteményesei más szervezetek – a közbeszerzési jogorvoslat esetében a Kbt.-ben tételesen felsorolt hivatalbóli kezdeményezők – lehetnek. Még általános szólásszabadság esetén sincs tehát általános beleszólásszabadság, a jognak kell kialakítani a jogorvoslati jog korlátozását arányos és szükséges módon.