

**A Kúria
mint másodfokú bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kf.III.37.383/2019/5.

A tanács tagjai: . Kovács András a tanács elnöke
 . Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró
 . Fekete Ildikó bíró

A felperes: Miniszterelnökség

A felperes képviselője: Ügyvédi Iroda

Az alperes: Közbесzerzési Hatóság Közbесzerzési
Döntőbizottság

Az alperes képviselője: (...) jogtanácsos

Alperesi beavatkozó:

Alperesi beavatkozó

képviselője: Tasnádi Ügyvédi Iroda

A per tárgya: közbесzerzési ügyben hozott közigazgatási határozat
bírószági felülvizsgálata

A fellebbezést benyújtó fél: alperes

A fellebbezett elsőfokú határozat: Fővárosi Törvényszék
25.K.700.307/2018/19. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 25.K.700.307/2018/19. számú ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi a Kúria a alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 50.000 (ötvenezer) forint másodfokú eljárási költséget.

A feljegyzett 40.000 (negyvenezer) forint fellebbezési eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A fellebbezés elbírálása alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes, mint ajánlatkérő 2017. április 11. napján küldte meg az összefoglaló

tájékoztatását a Közbeszerzési Hatóságnak a „Foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nyújtása a Miniszterelnökség alkalmazottai részére megbízási keretszerződés alapján 2 részben, I. rész: foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nyújtása a Miniszterelnökség alkalmazottai részére Budapesten” megrendelése tárgyában, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 113. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárás megindítása érdekében. Az ajánlattételi felhívás 4. pontja ismertette azokat a jogszabályokat, amelyek alapján a felperesnek évenként fennáll a kötelezettsége a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nyújtására. Az ajánlatkérő a Kbt. 76. § (2) bekezdése c) pontja szerinti legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontokat alkalmazta. Rögzítette, hogy a szerződés időtartama a szerződés aláírásától számított 12 hónapig vagy a keretösszeg kimerüléséig tart, megbízási szerződés keretében.

- [2] Az ajánlattételi határidőre négy ajánlattevő, köztük az alperesi beavatkozó (kérelmező) nyújtott be ajánlatot. Az ajánlatok elbírálásáról 2017. július 21-én készült összegzés szerint az eljárás az első rész tekintetében eredményes lett, a (...) (nyertes ajánlattevő) tett egyedül érvényes ajánlatot, és a felperes öt hirdette ki nyertesként. Az ajánlatkérő az alperesi beavatkozó ajánlatát a hiánypótlási kötelezettség elmulasztása miatt, a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján, a 2017. június 1-jén hozott közbenső döntésével érvénytelenné nyilvánította.
- [3] Rögzítendő, hogy a nyertes ajánlattevő az ajánlatának 16. oldalán úgy nyilatkozott, hogy önállóan megfelel az ajánlatkérő által előírt a Kbt. 65. §-ban foglalt alkalmassági követelményeknek. Az ajánlatkérő ezzel összefüggésben több alkalommal is hiánypótlásra hívta fel, végül a válaszokat elfogadva hozta meg eljárást lezáró döntését. Az alperesi beavatkozó 2017. július 10-én előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyben kifogásolta, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatára vonatkozó hiánypótlási felhívás a Kbt. 71. § (6) bekezdésébe, (az azonos hiány újabb hiánypótltatásának tilalmába) ütközött. Az ajánlatkérő azonban az előzetes vitarendezési kérelmet elutasította.
- [4] Az eljárást lezáró döntés megsemmisítése, jogsértés megállapítása iránt, három kérelmi elemet érintően az alperesi beavatkozó nyújtott be jogorvoslati kérelmet az alpereshez. Egyrészt továbbra is sérelmezte a nyertes ajánlattevő ajánlatával kapcsolatban a Kbt. 71. § (6) bekezdése jogellenes alkalmazását, másrészt (második és harmadik kérelmi elemként lényegében azonos okból) azt, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatában szereplő két szakápoló végzettségének, illetőleg szakmai gyakorlatának igazolása hiánypótlás után sem felelt meg a felhívásban foglaltaknak. Az ajánlatkérő tehát megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontját, mert nem nyilvánította érvénytelenné az ajánlatot.
- [5] A kérelmező az ügyfélképessége fennállásának alátámasztására a Kbt. 148. § (2) bekezdésére és az ügyfélképesség kérdése körében kialakult bírói gyakorlatra (Kúria Kfv.II.37.674/2015/6. számú eseti döntése) hivatkozott. Kiemelte, hogy bár a hivatkozott kúriai határozat még a 2011. évi Kbt. 137. § (2) bekezdésének értelmezéséről szól, azonban azzal a 2015. évi Kbt. 148. § (2) bekezdése szó szerint megegyezik. A fentiek alapján kialakított jogi álláspontja szerint a 148. § (2) bekezdése csak az egyéb érdekelt vonatkozásában várja el a jog, illetve érdeksérelem igazolását, az ajánlattevőt pusztán az eljárásban betöltött szerepe folytán ipso iure megilleti az ügyféli státusz.
- [6] Az ajánlatkérő a nyilatkozatában elsősorban az ügyfélképesség hiánya okán kérte az eljárás megszüntetését. Rámutatott, hogy a kérelmező nem teljesítette a hiánypótlási felhívásban foglaltakat, ezért az ajánlata érvénytelen lett, melyet nem kifogásolt, emiatt jogorvoslati kérelmet nem nyújtott be. Számos hatósági és bírósági eseti döntésre is utalva kifejtette, hogy az ügyfélképességet csak közvetlen érdeksérelem alapozhatja meg, amely akkor állapítható meg, ha a kérelmező a szerződés megkötésére vonatkozóan került hátrányos helyzetbe, illetve az ajánlatkérő jogsértése közvetlen következményeként eszik a szerződés megkötésének közvetlen lehetőségétől. A kérelmező érvénytelen ajánlattal nem lehet az eljárás nyertese, így a kérelmének érdemi elbírálása esetén sem kerülne előnyösebb helyzetbe, így jogos érdekét közvetlenül nem érinti az ajánlatkérői döntés. Az ajánlatkérő részletesen kifejtett álláspontja szerint érdemben sem alapos a jogorvoslati

kérelem, ezért kérte annak elutasítását.

- [7] Az alperes D.366/15/2017. számú határozatában a jogorvoslati kérelem első kérelmi elemét elutasította. A második és harmadik kérelmi elem vonatkozásában megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kbt. 71. § (1) bekezdését, ezért a beszerzés 1. részére vonatkozó eljárást lezáró döntést megsemmisítette.
- [8] A jogorvoslati kérelem érdemi elbírálhatóságának vizsgálata során a Kbt. 148. § (2) bekezdés értelmezéséből arra a következtetésre jutott, hogy mivel a jogalkotó konkrétan meghatározta azt, hogy mely személyek, szervezetek jogosultak jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, így nem biztosította a feltétel nélküli jogorvoslat-kezdeményezési jogot. A jogalkotó az ajánlatkérőn kívüli személyek, szervezetek vonatkozásában pedig ahhoz a feltételhez kötötte a jogorvoslat kezdeményezésének a jogát, hogy a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás a jogát vagy jogos érdekét sértse vagy veszélyeztesse. Tényként rögzítette, hogy az alperesi beavatkozó ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánította és e döntést az alperesi beavatkozó jogvesztő határidőn belül nem támadta, de ettől függetlenül a jogos érdeke fennáll annak vitatására, hogy az ajánlatkérő jogszerű bírálatot követően hozza meg az eljárást lezáró döntését, azaz azonos elvek mentén bírálja el az ajánlatokat. Mindezek alapján megállapította, hogy az alperesi beavatkozó ügyfélképessége, a jogos érdeke a jogorvoslati kérelemben foglaltak megállapítása tekintetében fennáll, ezért érdemben elbírálta jogorvoslati kérelmet.
- [9] Az első kérelmi elem tekintetében nem találta megalapozottnak a kérelmező jogorvoslati kérelmét, azaz a Kbt. 71. § (6) bekezdése megsértését, míg a második és harmadik kérelmi elemet alaposnak ítélte. Hivatkozott a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdésére, valamint a Kbt. 71. § (1) bekezdésére, és utóbbit idézve rögzítette, hogy az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban a részvételi jelentkezésben található nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől felvilágosítást kérni. Az alperes megállapította, hogy az a tény, hogy a nyertes ajánlattevő szakembereinek önéletrajzai ugyanazon munkáltatónál ugyanazon ápolási osztályon, ugyanazon időben más szakmai gyakorlati megjelölést tartalmaztak olyan ellentmondásnak minősül, mely kapcsán az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (1) bekezdés szerinti felvilágosítás-kérésre köteles annak érdekében, hogy megnyugtató módon tisztázni tudja a nyertes ajánlattevő alkalmassági feltételnek való megfelelését. Az alkalmassági követelmények meghatározása alapján ugyanis csak az a szakmai gyakorlat fogadható el, amelyet a szakápolói képzettségnek megfelelő munkakörben töltöttek el szakápolóként. Az alperes a fentiek alapján a kérelmező második és harmadik kérelmének helyt adott és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kbt. 71. § (1) bekezdését. Rámutatott, hogy amennyiben szükséges az ajánlatkérő alkalmazhatja a Kbt. 69. § (13) bekezdésében szabályozott információkérést.
- [10] Az alperes a fentiek alapján a Kbt. 144. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alaptalan első kérelmi elemet elutasította, míg a második és harmadik kérelem kapcsán a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a rendelkező részben foglalt jogszabályt, ezért a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alapján megsemmisítette az ajánlatkérő első részben hozott eljárást lezáró és az azt követő döntéseit, és a d) pont alapján bírságot szabott ki.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [11] A felperes az alperesi határozat felülvizsgálata iránt előterjesztett keresetében elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte arra tekintettel, hogy az alperes jogsértően bírálta el érdemben a jogorvoslati kérelmet. Arra az esetre, ha nem lenne alapos az elsődleges kérelme, annak megállapítását kérte, hogy az alperesnek a második és harmadik kérelmi elem vonatkozásában

hozott döntése jogszabálysértő.

- [12] Indokai szerint az alperes megsértette a Kbt. 148. § (2) bekezdését azzal, hogy az ügyfélképesség hiánya ellenére a jogorvoslati kérelmet érdemben elbírálta. Érvelése szerint, mivel az alperesi beavatkozó az ajánlatát érvénytelenné nyilvánító döntést nem vitatta, ezáltal még a vélt jogsértés esetleges megállapítása sem befolyásolja, sem közvetve, sem közvetlenül a helyzetét, a jogsértés megállapításához jogos érdeke nem fűződik. Azt nem vonta kétségbe, hogy jogos igény az ajánlattevő részéről, hogy a közbeszerzési eljárás a Kbt. szabályai szerint folyjék le, azonban a jogorvoslati kérelem csak közvetlen érdeksérelem fennállása esetén terjeszthető elő, nem funkcionálhat egyfajta „törvényességi óvasként”. Az ügyfélképesség vizsgálata során abból kell kiindulni, hogy az alperesi beavatkozó ajánlata általa sem vitatottan érvénytelen lett. Ebből a helyzetből adódik, hogy az alperesi beavatkozó még a jogorvoslati kérelmének helyt adó döntés esetén sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, ajánlata nem lesz érvényes. A jogorvoslati kérelem benyújtásával elérni kívánt cél, nevezetesen, hogy a nyertes ajánlat érvénytelenné nyilvánításával bekövetkező eredménytelenség okán esetlegesen egy új közbeszerzési eljárás kerül lefolytatásra, egy olyan bizonytalan jövőbeni esemény, amelyre ügyfélképesség nem alapítható. Az ajánlattevőnek abban a közbeszerzési eljárásban kell mindent elkövetnie, hogy az eljárás nyertese legyen, amelyben ajánlattevőként részt vett.
- [13] A felperes a keresetében a második és harmadik kérelem tekintetében hozott alperesi döntést is jogszabálysértőnek állította, azt részletesen indokolta is.
- [14] Alperes az ellenkérelmében a kereset elutasítását és a felperes perköltségben marasztalását kérte. Egyetértett a felperessel abban, hogy minden esetben mély és alapos vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a jogorvoslati eljárás kérelmezőjének van-e ügyfélképessége a jogorvoslati kérelemben foglalt jogsértés megállapítása tekintetében, de érvelése szerint az alapítja meg az alperesi beavatkozó ügyfélképességét, hogy amennyiben a jogorvoslati kérelmére a döntőbizottság megállapítja, hogy jogsértően került sor az egyetlen érvényes ajánlat érvényessé nyilvánítására, akkor az az eljárás eredménytelenségét eredményezi, és mivel évenkénti kötelező beszerzésről van szó, az ajánlatkérő köteles a közbeszerzés újbóli kiírására, ez pedig azt eredményezi, hogy az alperesi beavatkozó kedvezőbb helyzetbe kerül, hiszen az új közbeszerzési eljárásban újból ajánlatot nyújthat be, és megnyílik a lehetősége a közbeszerzés elnyerésére.
- [15] Az alperesi beavatkozó a kereset elutasítását és a felperes perköltségben való marasztalását kérte. Érvelése szerint a Kbt. miniszteri indoklásából, valamint a Kúria Kfv.II.37.674/2015/6. számú eseti döntésének indoklásából is az olvasható ki, hogy az ajánlattevőnek nem, csak az eljárás felein kívüli érdekeltnek kell az érdekeltséget igazolniuk. Ha még kellene is az érdekeltséget igazolni az ajánlattevőnek, akkor az érdekeltsége abban áll, hogy mint ajánlattevőnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az ajánlatkérő valamennyi ajánlatot a Kbt. alapelveinek megfelelően az egyenlő bánásmód figyelembevételével bíráljon el. Ezen túlmenően a jogos érdeke ott is tetten érhető, hogy amennyiben a vitatott ajánlat érvénytelenségét megállapítják, úgy az eljárás eredménytelen lesz, és az alperesi beavatkozónak lehetősége nyílna egy új érvényes ajánlat benyújtására annak lehetőségével együtt, hogy az újabb eljárás nyertesévé válik.

Az elsőfokú ítélet

- [16] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét az ügyfélképesség kérdésében alaposnak találta. Mindenekelőtt a Kbt. 148. § (2) bekezdésének megsértésével kapcsolatos kereseti kérelmet vizsgálta. E rendelkezés értelmében a közbeszerzési eljárásban részt vett ajánlattevő által benyújtott jogorvoslati kérelem esetén a jog vagy jogos érdek sérelmének igazolása nem követelmény, az ajánlattevőt pusztán az eljárásban betöltött szerepe folytán megilleti az ügyféli jogállás. Az ügyféli jogállástól különböző kérdés azonban az, hogy a közbeszerzési hatósági eljárásban érvényesíteni kívánt jogsértéshez kapcsolódóan a jogos érdek fennáll-e, az adott jogsértés közvetlenül a kérelmező

jogát, jogos érdekét érinti-e, ezért a jogorvoslati kérelem érdemben elbírálnak-e. A bíróság egyetértett az alperessel abban, hogy az ügyfélképességről az ügy összes körülményének alapos és körültekintő mérlegelésével kell dönten.

- [17] A perbeli tényállás szerint a felperes a jogorvoslati kérelmében a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását nem kifogásolta, az egyetlen érvényes ajánlat érvényessé nyilvánítását azonban igen. Kérdés, hogy ilyen tényállás esetén az érvénytelen ajánlattevőnek jogos érdeke fűződhet-e a nyertes ajánlat kifogásolására, és hivatkozhat-e ezzel kapcsolatban jogsértésre. Az alperesi döntés szerint az alperesi beavatkozó jogos érdeke abban áll fenn, hogy az ajánlatkérő jogszerűen végezze az ajánlatok bírálatát. Az alperes már a per során ezt kiegészítette azzal, hogy az eljárás eredménytelenségének eléréséhez is jogos érdeke fűződik az esetleges új eljárás reményében.
- [18] 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. Erre tekintettel a bíróság azt vizsgálta, hogy a jogorvoslati kérelem szerinti cél az eljárás eredménytelenségének megállapítása, a jogorvoslatot benyújtó kérelmezőre van-e jogi kihatással, ezáltal a kérelmező kerülhet-e kedvezőbb jogi helyzetbe.
- [19] A bíróság álláspontja szerint azonban az, hogy az eljárás eredménytelensége esetén egy új kötelezően kiírandó közbeszerzési eljárásban az alperesi beavatkozó kedvezőbb helyzetbe kerülhetne, egyértelműen nem állapítható meg, mert egy jövőbeni bizonytalan esemény jelenleg előre 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.
- [20] Mindezek alapján az alperes eljárása és határozata a Kbt. 148. § (2) bekezdésébe ütközik, mert az alperes a jogorvoslati kérelem alapján érdemi vizsgálatot folytatott le, és nem észlelte, hogy a Kbt. 145. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § f) pontja alapján az ügyfélképesség hiánya miatt a jogorvoslat érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye. A bíróság a jogsértést a Kbt. 172. § (1) bekezdésében biztosított megváltoztató jogkörével élve orvosolta, az alperes határozatát megváltoztatta és a jogorvoslati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Kbt. 151. § (8) bekezdése szerint, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy a jogorvoslati eljárást a (6) bekezdésben foglalt okból megszünteti az igazgatási szolgáltatási díj a kérelmezőnek visszajár. A bíróság a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ket. 72. § (1) bekezdés de) pontjára tekintettel rendelkezett a költségek viseléséről, illetve a Kbt. 151. § (8) bekezdés első mondata alapján hívta fel az alperest a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására tekintettel az igazgatási szolgáltatási díj kérelmező részére történő visszatéríttetésére.

A fellebbezés és az ellenkérelem

- [21] Az elsőfokú ítélettel szemben az alperes terjesztett elő fellebbezést. Elsődlegesen azt kérte, hogy a Kúria változtassa meg az elsőfokú bíróság ítéletét oly módon, hogy a felperes keresetét mindkét kereseti kérelem tekintetében utasítsa el, mivel a kereseti kérelmi elemek elbírálnak-e nem igényel bizonyítást, csupán jogkérdésben kell dönten. Kérte, hogy a Kúria másodlagosan helyezze hatályon kívül az ítéletet és utasítsa az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására, továbbá kötelezze a felperest első- és másodfokú perköltség megfizetésére. Rámutatott, hogy álláspontja szerint a bíróság tévesen értelmezte a Kbt. 148. § (2) rendelkezését, ezért helytelen jogi következtetést vont le és ez alapján a döntése jogszabálysértő.
- [22] Az alperes elsődlegesen azt hangsúlyozta, hogy a jogorvoslat során, mind az eljáró közigazgatási

szerv, mind a felülvizsgálati bíróságok kötelesek hivatalból megállapítani azt, hogy fennáll-e eljárásjogi akadálya az érdemi döntés meghozatalának. Az elsőfokú bíróság egyetértett abban az alperessel, hogy ezen mérlegelésen alapuló döntés meghozatalakor valamennyi eljáró szerv köteles az eset összes körülményét figyelembe venni. Ezzel szemben az elsőfokú bíróság kizárólag egy körülményt vett figyelembe, mégpedig, hogy az alperesi beavatkozó ajánlata érvénytelen volt és ebből azt a következtetést vonta le tévesen, hogy az alperesi beavatkozó az adott közbeszerzési eljárásban semmiképpen sem kerülhetett volna kedvezőbb jogi helyzetbe.

- [23] Az alperes a fentiekkel szemben fenntartja azon álláspontját, hogy a perbeli esetben az alperesi beavatkozónak jogos érdeke fűződött ahhoz, hogy az ajánlatkérő jogszerűen végezze el a nyertes ajánlattevő ajánlatának vizsgálatát, ne hirdesse ki nyertesnek az olyan ajánlattevőt, aki érvénytelen ajánlatot nyújtott be. Az alperesi beavatkozó joghátrányba kerül azáltal, ha az ajánlatkérő eltérő mércét, zsinórmértéket alkalmaz az ajánlatok elbírálásakor, és a konkrét esetben különös hangsúlyt kap, hogy az alperesi beavatkozó ugyanazon ajánlati tartalomra (szakmai alkalmasság, alkalmassággal összefüggő szakmai ajánlat) állította a jogsértést, melyre vonatkozóan az ajánlatkérő az alperesi beavatkozó ajánlatának érvénytelenségét is megállapította. Az alperes álláspontja változatlanul az, hogy az e körben előterjesztett jogorvoslati kérelem vonatkozásában az ügyfélképesség megállapíthatósága független a kérelmezői ajánlat érvénytelenségétől. Annak sincs jogi relevanciája, hogy az érvénytelenségről hozott ajánlatkérői döntést az alperesi beavatkozó vitatta-e vagy sem. A perbeli esetben annak van jelentősége, hogy az ajánlatkérő köthet-e szerződést érvénytelen ajánlati tartalomra. Ennek különös jelentősége van amiatt, hogy a perbeli esetben a nyertes ajánlaton kívül nem volt más érvényes ajánlat, így még az sem lett volna állítható, hogy az alperesi beavatkozó más érdekében kívánt volna jogot érvényesíteni.
- [24] Az alperes kiemelte, hogy az ügyfélképesség vizsgálatakor nem az a cél, hogy egy közbeszerzési eljárás eredménytelen legyen, de azt mindenképpen rögzíteni kell, hogy nem lehet mindent felülíró ajánlatkérői érdek az, hogy egy megkezdett eljárás mindenképpen és feltétlenül eredményesen záruljon le még annak árán is, hogy jogsértően végzi el a nyertes ajánlat bírálatát. Az elsőfokú bíróság álláspontja ezzel szemben az volt, hogy ha egy kérelmező ajánlata érvénytelen, az eredményességhez fűződő érdekekkel szemben fő szabály szerint semmilyen más érdek nem érvényesíthető. Az alperes nem vitatja, hogy a perbeli esetben, amennyiben megállapítást nyerne, hogy a nyertes ajánlat érvénytelen (e körben egyébként az alperes döntést nem hozott, csak arra kötelezte a felperest, hogy további eljárási cselekményt foganatosítson), annak az lenne a következménye, hogy a közbeszerzési eljárás eredménytelen, mivel egyetlen érvényes ajánlat sem maradna.
- [25] Az alperesi beavatkozó által sérelmezett hátrányos jogi helyzet ugyanakkor feloldásra kerül azáltal, hogy azokat a követelményeket, amelyeket a felperes az alperesi beavatkozó ajánlatán számon kért - az egyenlő elbánás és a verseny tisztasága alapelvek betartása mellett - ugyanúgy érvényesíti, számon kéri a nyertes ajánlaton is. Az már csak a további következmény, hogy mivel a szolgáltatás megrendelése jogszabály alapján kötelező, új közbeszerzési eljárás kiírására kerül sor és az alperesi beavatkozó számára újra biztosított lesz az érvényes és nyertes ajánlattétel lehetősége. Az alperes ugyanakkor hangsúlyozza, hogy ez utóbbi önmagában nem elégséges feltétel, a hangsúlyos feltétel és körülmény az alapelvek érvényesítése, az egyenlő mércéjű érvényességi vizsgálat.
- [26] A fentiekre tekintettel az elsőfokú ítélet sérti a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdés szerinti alapelveket, a Kbt. 69. § (2) bekezdését, 71. § (1) bekezdését 73. § (1) bekezdés d) és e) pontját, továbbá az elsőfokú bíróság az ítéletét téves jogértelmezésen alapulva hozta meg, majd fellebbezés-kiegészítésében a Kbt. 148. § (2) bekezdése megsértésére is hivatkozott.
- [27] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az ítélet helybenhagyását kérte. Rámutatott, hogy az alperes elsődleges fellebbezési kérelmét illetően abból kell kiindulni, hogy az irányadó kúriai gyakorlat szerint a Kbt. 148. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárásban részt vett ajánlattevő által

benyújtott jogorvoslati kérelem esetén a jog vagy jogos érdek sérelmének igazolása ugyan nem követelmény, azonban az ügyféli jogállástól különböző kérdés az, hogy a közbeszerzési eljárásban érvényesíteni kívánt jogsértéshez kapcsolódóan a jogos érdek fennáll-e, és az adott jogsértés közvetlenül a kérelmező jogát, jogos érdekét érinti-e. Ettől függ, hogy a jogorvoslati kérelmet egyáltalán érdemben el lehet-e bírálni (Kúria Kfv.II.37.487/2017/3). Ezzel egybecsengően a Kbt. miniszteri indokolása is hangsúlyozza, hogy nem csak az egyéb érdekeltnek kell az érdekelttségét bizonyítania, hanem az ajánlattevőként jogorvoslati kérelmet előterjesztőnek is. Az ajánlattevő is csak akkor nyújthat be jogorvoslati kérelmet, amennyiben közvetlenül kimutatható valamilyen jog vagy érdek sérelme a vitatott közbeszerzési eljárással kapcsolatban.

- [28] Rögzítette a felperes, hogy az alperes saját korábbi gyakorlata szerint az ajánlattevői minőség még nem alapozza meg az ügyfélképeséget, a Kbt. az ajánlattevő esetében is közvetlenül követeli meg a jogos érdek sérelmét (D.990/17/2005, D.707/16/2016), a fentiekre tekintettel ezért téves az alperesnek a Kúria Kfv.II.37.674/2015/6. számú eseti döntésére való hivatkozása, hiszen a korábbi szabályozástól eltérően - az ajánlatkérő kivételével - a jogorvoslati eljárás minden szereplőjének ügyfélképeségéhez nélkülözhetetlen megjelölnie, hogy milyen jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás.
- [29] Kiemelte, hogy a Kbt. 148. § (2) bekezdésének kógens szabályozása és az állandósult joggyakorlat a kérelmező tekintetében a jogos érdek sérelmének közvetlenségét követeli meg. A jogalkotó tehát nem önmagában a pusztá érdekeltséget kívánta meg az ügyfélképeségi minősítés megállapításához, hanem olyan érdekeltséget amely egyrészt jogosnak minősíthető, másrészt ezen jogos érdeksérelmenek közvetlennek is kell lennie. A kérelmező közvetlen jogos érdekét pedig az jelenti, amennyiben a vélt jogsértés esetén lehetősége van a szerződés elnyerésére.
- [30] Megjegyezte, hogy az Európai Unió Bíróság álláspontja szerint a közbeszerzési irányelvből következően ahhoz, hogy az ajánlattevő jogorvoslattal fordulhasson az illetékes jogorvoslati szervhez, bizonyítania kell a szerződés elnyeréséhez fűződő érdekét és a vélt jogsértéssel okozott érdeksérelmét (C-230/02. ügy). A közvetlen jogi, illetve érdeksérelmen mindig a kérelmező személyével összefüggő konkrét kell, hogy legyen, és az egyedi sajátosságai alapján feltárt oksági összefüggések eredményeként határozható meg. A Kbt. 148. §-a pedig ennek megfelelő nemzeti szabályozást tartalmaz a hazai jogban. Mindazonáltal a kérelmezőképességet ahhoz képest is meg kell ítélni, hogy a kérelmező nem a közérdek védelmében, vagy nem más, akár vele szerződéses kapcsolatban álló személy, hanem saját jogai és jogos érdekei védelmében léphet fel.
- [31] Az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevőt még szűkebb körben kell megillessen az ügyféli minőség, mint az érvényes ajánlatot tevőt.
- [32] Az alperesi fellebbezés azon megjegyzése, mely szerint egyedül a nyertes ajánlattevőnek volt érvényes ajánlata, így a döntés megsemmisítése esetén új eljárásra lenne lehetőség, amelyben alperesi beavatkozó is ajánlatot nyújthatna be nem releváns az ügyfélképeség megítélésében és nem is fogadható el. A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9-es számú határozatában rögzítette, hogy a fenti esetben egyértelműen nem állapítható meg az, hogy a kérelmező kedvezőbb helyzetbe kerülhetne, mert ez egy jövőbeni bizonytalan esemény, amely egyértelmű jelenleg megállapítható végkimenetellel nem zárulhat.
- [33] A Kúria Kfv.II.37.111/2015/9. számú határozatában azt is megállapította, hogy a kérelmező nem a közbeszerzések öre, a jogorvoslati kérelem nem elsődlegesen objektív jogvédelmi igényt jelent, hanem fel kell mutatni valamiféle személyes szubjektív érdeksérelmet és reális lehetőséget a szerződés elnyerésére. A kérelmezőnek tehát a jogorvoslati eljárásban a közvetlen, jogos érdeksérelmét kell bizonyítania, melyre jelen ügyben azonban egyáltalán nem került sor.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [34] A fellebbezés az alábbiak szerint alaptalan.

- [35] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 253. § (3) bekezdése értelmében a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között bírálja el.
- [36] A Kbt. 2. § (2) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.
- [37] A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és a részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található nem egyértelmű kijelentések, nyilatkozatok, igazolások tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.
- [38] A Kbt. 148. § (2) bekezdése értelmében kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti.
- [39] A Kúria előjáróban rögzíti, hogy jelen másodfokú eljárásnak már kizárólag az a tárgya, hogy az elsőfokú bíróság helyesen foglalt-e állást az alperesi beavatkozó ügyfélképessége kérdésében. Kellő jogi alappal állapította-e meg az ügyfélképesség hiányát, és vonta le ítéletében annak jogkövetkezményét.
- [40] E körben a felek álláspontja markánsan eltért egymástól. Az alperes a határozatában megállapította az ügyfélképességet, melynek jogalapjaként - tételes szabályként - a Kbt. 71. § (1) bekezdését jelölte meg, azonos feltételeket kell biztosítani az összes ajánlattevő részére a hiánypótlás, a nyilatkozatok tisztázása, a felvilágosítás terén, amely joghely sérelme miatt - az alperes álláspontja szerint - az eljárást lezáró döntés ellen jogorvoslattal élhet még az az ajánlatkérő is, aki a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását nem kifogásolta. Ennek indoka, hogy jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az ajánlatkérő jogszerűen, azonos elvek mentén bírálja el az ajánlatokat. Tartalmában és lényegében tehát az alperes a Kbt. 71. § (1) bekezdésének megsértésén keresztül az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelveire utalt az alperesi beavatkozó jogos érdekével összefüggésben.
- [41] Ehhez képest a felperes keresetében arra mutatott rá, hogy az ügyfélképesség fennállásához szükséges vizsgálni a közvetlen érdeksérelem fennállását, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslati kérelem „nem törvényességi óvás”. A jelen perbeli tényállás mellett pedig még a jogsértés kimondása esetén sem változna a felperes jogi helyzete, mivel érvénytelen ajánlatot tett, és egy új eljárás kimenetele pedig teljesen bizonytalan.
- [42] Lényegében ezt a kereseti érvelést osztotta az elsőfokú bíróság is azzal, hogy a jogorvoslattal élő fél joga, jogos érdeke közvetlen fennállásának van jelentősége, ehhez pedig az kell, hogy a jogorvoslatért folyamodó az elérni kívánt cél alapján kedvezőbb helyzetbe kerülhessen.
- [43] Az alperesi fellebbezés szerint ugyanakkor ez csak másodlagos szempont, jelen ügyben az ügyfélképesség szempontjából annak az alapvető jellegű problémának volt/van jelentősége, hogy az alperesi beavatkozó ugyanazon ajánlati tartalomra állította a nyertes ajánlat jogsértését, amire nézve a saját ajánlatát is érvénytelenné nyilvánították.
- [44] A Kúria a vázolt érvrendszerből a felperes álláspontját osztotta és az elsőfokú bíróság döntésével ezáltal érdemben egyetértett. Mindazonáltal rámutat arra, hogy az ügyfélképesség kérdése jelentős jogelméleti és egyben gyakorlati kérdés is, nem csak a közbeszerzési hatósági eljárásban, hanem általában a közigazgatási eljárásban. A Közbeszerzési Döntőbizottság, mint a közbeszerzési jogorvoslati ügyekben eljárni jogosult hatóság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Azt, hogy a kérelemre induló eljárás esetén ki és milyen feltétellel nyújthat be jogorvoslati kérelmet a fentiekben felhívott Kbt. 148. § (2) bekezdése tartalmazza.
- [45] E körben azonban szükséges utalni arra, hogy az ügyfélképesség kifejezés az iránymutató jogirodalmi álláspont szerint is a közbeszerzési gyakorlatban elterjedt, a döntőbizottság által használt, de a bíróság által is átvett kifejezés, és arra utal, hogy ki lehet a jogorvoslati eljárás

kérelmezője, de nem arra, hogy ki lehet az ügyfele. A Ket. 15. §-a szerinti általános ügyfél-fogalom eltérő rendelkezés hiányában vonatkozik a közbeszerzési ügyekre is, míg az ügyfélképesség-fogalom csak arra utal, hogy bárki nem lehet kérelmező, csak az, akit a Kbt. 148. §-a meghatároz, és csak abban a kérdésben, amely tekintetben jogát vagy jogos érdekét a törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti (Kommentár a közbeszerzési törvényhez, 728. oldal).

- [46] Ezzel összhangban és egyben utalva bírói gyakorlatra mutat rá a Kbt. 148. §-ához fűzött törvényi indokolás, hogy a jog vagy jogos érdek megsértésének vagy veszélyeztetésének kellően közvetlennek kell lennie ahhoz, hogy a kérelem benyújtásának jogát megalapozza. Csak azok a személyek nyújthatnak be jogorvoslati kérelmet, akiknek jog- vagy érdekséreleme közvetlenül kimutatható a vitatott közbeszerzéssel összefüggésben. Nem csak az egyéb érdekeltnek kell az érdekeltiséget bizonyítania, hanem az ajánlattevőként jogorvoslati kérelmet előterjesztőnek is, az ajánlattevő is csak akkor nyújthat be jogorvoslati kérelmet, amennyiben közvetlenül kimutatható valamilyen jog- vagy érdeksérelema a vitatott közbeszerzési eljárással kapcsolatban.
- [47] A Kúria ezt követően rámutat arra, hogy közbeszerzési eljárás ajánlattevőjének ügyfélképessége külön is speciális részkérdés. Az ajánlattevő nem vitásan a közbeszerzési eljárás résztvevője és érdekeltisége 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 ügyfélképességet, ha a kérelmező igazolni tudja, hogy jogszerű eljárás esetén kedvezőbb helyzetbe kerülhet/kerülhetett volna.
- [48] Nem gyakori, de azért nem is példa nélküli a jelen üggyel parallel eset, amikor az érvénytelen ajánlatot benyújtó ajánlattevő nem támadja saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását, de azt állítja, hogy a nyertes ajánlat is érvénytelen, márpedig ennek megállapítása esetén a végső soron az ebből adódó várható eredménytelenség megnyitja a lehetőséget egy új eljárásra, az abban való részvételre.
- [49] Jelen konkrét ügyben egy ténylegesen tehát ritkán előforduló, a gyakorlatban kivételes esetben biztosított az alperes ügyfélképességet egy érvénytelen ajánlatot benyújtó, de a saját ajánlata érvénytelenségét nem kifogásoló ajánlattevőnek lehetővé téve a nyertes ajánlat vitatását, a hiánypótlás, tájékoztatáskérés azonos feltételekkel történő biztosítását előíró Kbt. szabály megsértésére hivatkozással.
- [50] Súlypontilag mutat rá Kúria, hogy ugyanakkor az alperes a határozatában az esélyegyenlőség alapelve sérelmének mikénti megvalósulását a tényálláson keresztül nem mutatta be. Ténylegesen konkrétan a fellebbezésében utalt arra, hogy ez abban áll, mely szerint az alperesi beavatkozó ugyanazon ajánlati tartalomra (szakmai alkalmasság) állított jogsértést, melyre vonatkozóan az ajánlatkérő az alperesi beavatkozó ajánlatának érvénytelenségét is megállapította, és ez az az alapvető jellegű sérelem, ami az alperesi beavatkozó jogos érdekét érinti, miáltal az ügyfélképességét megalapozza. Az alperes a határozatában (86. pont) valójában azt mondta ki, hogy a nyertes ajánlattevő pályázatában a szakápolók alkalmassági szempontjai között, a hiánypótlás után is maradt fenn ellentmondásosnak minősülő adat, amit megnyugtatóan rendezni kell, ezért az ajánlatkérő döntést megsemmisítette (de csak és kizárólag ezen okból), utalva egyben arra, hogy az ajánlatkérő e körben folytathatja tovább úgy az eljárást, hogy információkat szerez be. Az alperes a nyertes ajánlat érvénytelenségét nem mondta ki.
- [51] 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). Vitatása esetén ezt a döntőbizottság akár értékelheti másként is, mint az ajánlatkérő de ez ettől még nem lesz az egyenlő elbánással, illetve az esélyegyenlőséggel

kapcsolatos kérdés, ha nincs összehasonlítva a másik pályázó anyagával. Ezen másik ajánlattevőt pedig az esélyegyenlőség sérelme okán akkor illeti meg az ügyfélképesség, ha igazolja, hogy vele szemben az eljárásban eltérő elbánást tanúsított az ajánlatkérő, illetőleg teljesen azonos tartalmú pályázati elemet (hiánypótlási felhívásra adott azonos választ, azonos tájékoztatást) értékelt különböző módon. Önmagában nem elég, hogy az alperesi beavatkozó pályázata az alkalmassági követelményekkel összefüggésben érvénytelen.

- [52] A teljes azonosságot egyébként nem csak az alperesi határozat nem mutatta be, de a periratok sem támasztják alá. Az alperesi határozat tényállási részébe beemelt ajánlatkérői nyilatkozat szerint az alperesi beavatkozó ajánlata azért érvénytelen, mert nem teljesítette a hiánypótlási felhívásokat. Ezt támasztja alá az iratok között fellelhető ajánlatkérői közbenső döntésről szóló tájékoztatás is. Ez az alperesi beavatkozót érintően (az 1. és 2. ajánlati része is vonatkozóan) 7 pontban foglalja össze a hiányosságokat, és valamennyi esetben a hiánypótlás, illetve felvilágosítás határidőben történő benyújtása elmulasztása az elutasítási ok, amely hiányosságok nem azonosak a nyertes ajánlattevőnél kifogásolt problémával. A Kúria tehát utal arra, hogy jelen ügyben azonos kérdés eltérő megítéléséből fakadó esélyegyenlőség sérelme nem merült fel, ez nem alapozhatja meg az alperesi beavatkozó ügyfélképességét. Nem állhatott fent tehát az az egészen kivételes eset, hogy annak ellenére jogorvoslati kérelemmel élhetett az ajánlattevő, hogy egyébként a saját ajánlata érvénytelenné nyilvánítását nem támadta.
- [53] 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. A Kúria csak megjegyzi, hogy a felek által az álláspontjuk alátámasztására felhívott további kúriai ítéletek tényállása nem teljesen azonos a jelen ügyével éppen a központi kérdés, azaz az ügyfélképesség tekintetében. A Kfv.II.37.674/2015/6. számú ügyben nem eljárást lezáró döntést támad az egyik ajánlattevő, hanem ajánlati felhívást egy még folyamatban lévő ügyben, melyben a saját jogán érintett. 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.
- [54] Nem sértette meg tehát az elsőfokú bíróság az alperes által felhívott jogszabályokat, a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) és e) pontját pedig a bíróság már csak azért sem sérthette meg, mert az alperes nem is mondta ki a nyertes ajánlat érvénytelenségét.
- [55] A fentiekre tekintettel a Kúria az érdemben helyes elsőfokú ítéletet a Pp. 253. § (2) bekezdés alapján helybenhagyta.

Záró rész

- [56] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.
- [57] A felperes részéről felmerült, a kifejtett munkával arányos másodfokú perköltséget a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján az alperes köteles megfizetni.
- [58] Az ügyről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 46. § (1) bekezdése szerinti le nem rótt fellebbezési illetéket a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 14. §-a szerint az állam viseli.
- [59] Az ítélet ellen a felülvizsgálatot a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. január 14.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. előadó bíró,

Dr. Fekete Ildikó s.k. bíró