

## A közbeszerzési jogorvoslat hatékonyságának növelése

### Increasing the effectiveness of public procurement remedies

Fintáné Vásárhelyi Julianna

DOI: 10.37371/KEP.2022.11.4

Címszavak: jogorvoslat, hatékonyság, ítélkezési gyakorlat, bíróság, közbeszerzési eljárás, jogorvoslati eljárás, peres eljárás, eljárás cselekmény, kereset, eljárási hiba

#### Absztrakt

A közbeszerzési ügyekben érvényesített jogorvoslat hatékonysága jelentősen előremozdítható az aktuális bírósági joggyakorlat elemzése útján bemutatott eljárási problémák elkerülésével.

#### Abstract

The effectiveness of remedies in public procurement cases can be significantly improved by avoiding the procedural problems presented by the analysis of current court case-law.

Jelen cikkben a közbeszerzési ügyekben érvényesíthető jogorvoslathoz való jog hatékonyságának és az egyes közbeszerzési eljárásjogi rendelkezések nem időszerű alkalmazásának összefüggéseit kívánom bemutatni a bíróság ítélkezési gyakorlata tükrében. A joggyakorlat elemzésének és bemutatásának célja az, hogy a levonható tanulságok révén a közbeszerzési jogorvoslat még hatékonyabbá válhasson.

#### Bevezetés

A jogorvoslathoz való jogot hazánkban Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXVIII. cikke rögzíti, amely kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti,<sup>1</sup> és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.<sup>2</sup> A Jogtár-kommentár<sup>3</sup> e cikkhez fűzött része értelmében a jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság döntései fényében sem jelent korlátoz-

hatatlan jogot. Az egyes eljárások során érvényesülő jogorvoslati lehetőségeket az eljárási törvények határozzák meg, közöttük azt is, hogy mely jogorvoslati formák minősülnek rendesnek, illetve rendkívülinek, valamint melyek bírnak halasztó hatállyal az eredeti döntésre nézve, illetve milyen szintjeit biztosítja az állam a jogorvoslásnak.

A fent említett közbeszerzési eljárások vonatkozásában érvényesíthető jogorvoslati lehetőségeket, azok legfőbb szabályait a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.), valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) tartalmazza.

A Kbt. szabályozza a közbeszerzési eljárásokat, a koncessziós beszerzési eljárásokat, és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait.<sup>4</sup> A Kbt. XXI. Fejezetén belül kerültek rögzítésre – mások mellett – a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására vonatkozó általános rendelkezések;<sup>5</sup> a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás szabályai;<sup>6</sup> a Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelmét meghatározó rendelkezések.<sup>7</sup> Ebben nyertek elhelyezést a

<sup>1</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

<sup>2</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

<sup>3</sup> Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Complex Jogtár Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021.

<sup>4</sup> Kbt. 1. § (1) bekezdés.

<sup>5</sup> Kbt. 145. §.

<sup>6</sup> Kbt. 148. § - 155. §.

<sup>7</sup> Kbt. 158. § - 164. §.

Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata vonatkozásában rögzített elvárások;<sup>8</sup> valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság döntése elleni jogorvoslat szabályai is, amelyek a közigazgatási bíróság előtti peres eljárásra is irányadó speciális szabályozásnak minősülnek.<sup>9</sup> A fentiekben túlmenően a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit is alkalmazni szükséges a Kbt., valamint a törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.<sup>10</sup> Erre tekintettel a közbeszerzési ügyekben a jogorvoslatihoz való jog érvényesítésekor az Ákr. eljárási szabályai is alkalmazandóak.

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntései ellen indított bírósági úton folytatott jogorvoslatra a Kbt. fenti rendelkezésein túl még a Kp. szabályai, és – a Kp. 6. §-a által meghatározott körben, a Kp. szabályozásával összhangban – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályai is irányadóak. E szabályok értelmében a bíróság legalapvetőbb feladata az, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.<sup>11</sup> A jogalkotó indokolása szerint is a hatékony jogvédelem biztosítása a bíróság legfontosabb feladata, amellyel összefüggésben külön felhívta a figyelmet a törvény preambulumba is belefoglalt célmeghatározásra, amely a közigazgatással szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása. A hatékony bírói jogvédelem a bíróságra kétirányú jogvédelmi feladatot ró: „egyrészt a szubjektív jogvédelmet, amelyhez a rendelkezési elv kapcsolódik, másrészt az objektív jogvédelmet, amely a rendelkezési elv áttöréseként törvényben - e törvényben és a felhatalmazása alapján más törvényekben - meghatározott kivételes esetekben a bíróság hivatalbóli eljárását teszi lehetővé. [...] Az igazságszolgáltatás általános alapelvei, amelyeket a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény mond ki, természetesen a közigazgatási perekben is érvényesülnek.”<sup>12</sup>

A fenti jogalkotói elvárásokra is tekintettel az eljáró bíróságnak elsődleges és alapvető célja a hozzá forduló feleket megillető jogorvoslati jog teljességének és hatékonyságának a biztosítása, ezért erre az eljárása minden szakaszában kiemelt figyelemmel van. Ugyanakkor egyidejűleg köteles alkalmazni és megtartani az egyes eljárások kereteit meghatározó hatályos jogszabályok eljárási rendelkezéseit is, amely minden esetben nagy körültekintést igényel.

### Problémafelvetés

A fent hivatkozott közbeszerzési jogi eljárási szabályok mind jól ismertek a közbeszerzési eljárásokkal foglalkozó személyek számára, így a közbeszerzési eljárásban részt vevő közbeszerzési jogi szakismerettel is rendelkező ajánlatkérők, ajánlattevők, egyéb résztvevők, a hatóságok és a bíróságok számára is. Ezen túlmenően az említett eljárási szabályozás nem túl terjedelmes és többnyire jól értelmezhető. Mindezek ellenére, a Fővárosi Törvényszék közelmúltbeli ítélezési tevékenységéből kiindulva elmondható, hogy viszonylagosan nagy számban fordul elő a közbeszerzési tárgyú közigazgatási perekben olyan eljárásjogi helyzet, hogy ténylegesen nem nyílik meg a jogszerű eljárási lehetőség a bíróság számára az ügyben felmerült valamennyi jog- és ténykérdés elbírálására, és ezáltal a jogviták tényleges, teljeskörű és érdemi lezárására. Figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vevők között bizonyos jogviták már a közbeszerzési eljárási szakban is felmerülhetnek.

Számos esetben jelentkezik a közbeszerzési tárgyú peres ügyekben olyan ún. „szerkezeti” -nek tekinthető probléma, amely miatt egészben vagy részben akadályozottá válik a teljeskörű felülvizsgálat a bíróságok (a Fővárosi Törvényszék, a Fővárosi Ítéltábla, a Kúria) előtt. Ezen „szerkezeti” problémák okainak bemutatása a céltom a kiválasztott jogesetektől levonható tanulságok útján, azzal a szándékkal, hogy az egyes jellegzetesnek mutakozó hibák a jövőben még inkább szembe tűnővé váljanak, és – lehetőség szerint – egyre

<sup>8</sup> Kbt. 165. §.

<sup>9</sup> Kbt. 169. § - 172. §.

<sup>10</sup> Kbt. 145. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Kp. 2. § (1) bekezdés.

<sup>12</sup> Kp. 2. § (1) bekezdéshez fűzött jogalkotói indokolás.

kevésbé akadályozzák a jogorvoslati rendszer hatékonyságát.

### Vizsgálat

Az aktualitás érdekében a vizsgálatom alapját a Fővárosi Törvényszék közbeszerzési ügyeit is tárgyaló kiemelt tanácsának legutóbbi, 2021-2022. években hozott ítéletei képezték. Jellemzően ugyanis egy-egy új jogkérdés, eljárási probléma időközben megoldásra kerül és kiforrottá válik a felsőbb bírósági gyakorlatnak is köszönhetően, ezért már nem jelenik meg az egyes újabb ügyekben. Az ügyek válogatása pedig azzal az igénnyel történt, hogy a legjellemzőbb esetek – az egyes példák szükségtelen ismétlése nélkül – váljanak megismerhetővé.

A témához igazodóan a kiválasztott elsőfokú ügyeket nem az érdemi tartalmukat, anyagi jogi vonzatukat illetően ismertetem, hanem kizárólag eljárási jelentőségük vonatkozásában, akként, hogy pontos képet adjak az elsőfokú bíróság jelenlegi ítélkezési gyakorlatáról és az észlelt problémákról.

### Példák

#### 1.

A 706.948/2020. számú ügyben a keresetet a második legjobb ajánlatot tevő ajánlattevő terjesztette elő, mert az előzetes vitarendezési és a jogorvoslati kérelmei nem vezettek eredményre. A keresetben a felperes több jogsérelem tekintetében csak általános jelleggel hivatkozta az alperes eljárásának jogsértő jellegét, az állításait azonban nem fejtette ki és nem támasztotta alá; a felhívásban foglaltak eljárásjogi jelentőségét pedig nem megfelelően mérte fel. A bíróság ezért az alaptalan keresetet elutasította, melyet a felek nem támadtak meg.

A bíróság a kereseti hivatkozásokra reagálva – egyebek mellett – kifejtette, hogy a felperes a jogorvoslati érveit ismételte meg, és nem adta indokát, hogy az alperes terhére a becsült érték meghatározásának módszerére vonatkozó Kbt. 28. § (2) bekezdésének megsértése miként merülhetett fel, ezért az 1. kérelmi elemmel összefüggő kifogásokat a fentiekén túl a bíróság nem vizsgálhatta, az ezzel kapcsolatos kereseti érveket nem tudta alaposnak elfogadni.

A megtámadási perekben a bíróság döntési lehetősége a jogvita kereteihez igazodik. Ítéletében – a hivatalbóli vizsgálati jogkörtől eltekintve, amelynek gyakorlása a jelen ügyben nem merült fel – a kereset alaposságáról dönt, a felperesre nézve a közigazgatási jogvita eredményességét az előadott kereseti hivatkozások megfelelősége alapvetően befolyásolja. A perben a felperes kötelezettsége az általa állított alperesi jogsértést igazolni, meggyőző jogi érvekkel alátámasztani, és szükség esetén a hivatkozott tényeket bizonyítani. Kellően konkrét hivatkozások, illetve eredményes bizonyítás hiányában a bíróság a keresetnek nem adhat helyt az alperessel és a támadott határozattal szemben. A felperes pontosan ki nem fejtett hivatkozásaival lényegében nem az alperes megállapításait támadta, hanem a korábbi álláspontját tartotta fenn, általánosságban állítva, hogy az a helytálló; és általánosságban állította az adatok valótlanságát is, nem konkrét érvekkel alátámasztotta. Figyelmen kívül hagyta azt, hogy a megtámadási perben a bíróság nem általános felülvizsgálatot végez; nem az ajánlatkérő eljárásának jogszerűségét vizsgálja; és nem az ajánlatok megfelelőségéről dönt, hanem a határozat jogsértő jellegét szükséges a pernyertességhez alátámasztani.

A közbeszerzési eljárásban a bírálat során annak van jelentősége, hogy a benyújtott ajánlatban foglaltak mennyiben felelnek meg a közbeszerzési kiírás tartalmának. A jogorvoslati eljárás során az alperes is az ajánlatkérő kiírásához mérten végzi el a közbeszerzési eljárás jogszerűségének vizsgálatát, az abban foglaltaktól nem térhet el.<sup>13</sup>

#### 2.

A 701.690/2021. számú ügyben az ajánlatkérő a felperest hirdette ki az első összegezésében nyertes ajánlattevőként. A jogorvoslati eljárást megelőzően a felhívásban foglaltak nem képezték vita tárgyát; továbbá a felperes a perben olyan ajánlatkérői cselekmény jogszerűségét is vitatta, amelyet nem tett a jogorvoslati eljárás részévé. A kereset alaptalannak bizonyult. Az ítéletet a felek nem támadták meg a Kúria előtt.

A kereseti hivatkozásokra tekintettel a bíróságnak az alábbiak ismertetésére is ki kellett térnie.

<sup>13</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.706.948/2020/12. számú ítélet [19],[20],[23] és [25] pontjai.

A vizsgálat során figyelemmel kellett lennie arra, hogy az alperes a jogorvoslati eljárásban a felperes jogorvoslati kérelme kereteinek a megtartásával végezhet vizsgálatot, ezért az ajánlatkérőnek csak azon eljárása és döntése vonatkozásában foglalhat állást, amely a jogorvoslati kérelem tárgyát képezte, amely az ajánlatkérő 2020. december 21-i összegezése volt. Azt is szem előtt kellett tartania, hogy a rendelkezésre álló iratanyag alapján a felhívás tartalmával összefüggésben, a jelen jogorvoslati eljárást megelőzően nem alakult ki az érintettek között jogvita, annak tartalmát az ajánlattevők nem támadták meg, azt korábban a felperes sem kifogásolta. Figyelemmel kellett lennie továbbá arra is, hogy az ajánlatban rögzítettek vonatkozásában a Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján beállt az ajánlati kötöttség mindkét részről – függetlenül az ajánlatkérő esetleges eltérő szándékától is –, így az abban foglaltak jogszerűsége már nem volt vitatható az érintettek által, és nem volt vizsgálható a jogorvoslati eljárás során sem, és ennek következményeként a közigazgatási perben sem. Lényeges szempont az is, hogy a bíróság a perben nem az ajánlatkérő, hanem az alperes cselekményeinek a jogszerűségét vizsgálta. Az alperes pedig a közigazgatási eljárás során kizárólag azt vizsgálhatta, hogy az ajánlatkérő a Kbt. szabályai szerint jogszerűen döntött-e az adott jogcímen vagy sem, illetve, ahhoz kapcsolódóan az érvénytelenséget helytállóan határozta-e meg. A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő korábbi közbeszerzési eljárási cselekményeinek a jogszerűsége nem volt vizsgálható, ezért az a jelen perben sem volt vitatható. A felhívás esetleges jogsértő jellege ezért – annak Kbt. 65. § (10) bekezdésébe ütközése; az egyes kitételeinek egymással való összhangja; esetleges ellentmondásai; nem megfelelő érthetősége – a perben már nem juthat jelentőséghez, ahogyan az ajánlatkérő első és/vagy a második összegezésében foglalt megállapításainak jogszerűsége sem.

Az ajánlatkérő a felhívásában foglaltakhoz kötve volt a bírálat során, ezért ahhoz igazodóan kellett a döntését meghoznia és azt megindokolnia. Az alperes is kizárólag ezt vehette alapul a jogorvoslati eljárás során a jogszerűség vizsgálatakor, és ennek eredményeként a bíróságnak is a felhívás szövegéből kellett kiindulnia. A felhívás jogszerűségét a bíróság nem vizsgálhatta, az

abban rögzítetteket nem írhatta felül, és nem értelmezhetette át a perben.

A felperes ezért alaptalanul hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérő milyen módokon sértette meg a kiírásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, arra, hogy a felhívás a Kbt. 65. § (10) bekezdésébe ütközött, továbbá arra is, hogy a Kbt. 81. § (11) bekezdését az alperes nem megfelelően alkalmazta. Az alperes az ajánlati kötöttség beálltára helytállóan hivatkozott, és eljárása során ennek a ténynek megfelelő jelentőséget tulajdonított. A bíróság mindezek figyelembevételével járt el, amikor értelmezte a kiírásban foglaltakat.<sup>14</sup>

### 3.

A 705.712/2021. számú ügyben az ajánlatkérő terjesztett elő keresetet, amely részben alaptalan volt, a mérlegelési tevékenység körében azonban részben alapos. A döntést a felek nem támadták meg. A felperes bizonyos kereseti hivatkozásait csak az észrevételében adta elő először, más kereseti kifogásait pedig korábban nem tette a jogorvoslati eljárás részévé.

E kereseti hivatkozásokra figyelemmel vált szükségessé az eljárási keretek ismertetése az ítéletben a következők szerint.

A Kp. 85. § (1) bekezdése, a Kp. 37. § (1) bekezdése és a Kp. 46. § (4) bekezdése alapján jogsérelemre hivatkozni csak a keresetindítási határidőig megengedett, mert a keresetindításra nyitva álló törvényi határidő kógens, amelyet a bíróság hiánypótlási felhívással vagy arra adott újabb bírói határidővel nem írhat felül, ezért a jelen perben is csak az e határidőn belül előadott jogsérelem figyelembevétele volt lehetséges. A bíróság ezért a jogorvoslati határidőn túli, észrevételben előadott jogsérelemi hivatkozások érdemi vizsgálatát mellőzte.<sup>15</sup>

A jogorvoslati eljárás irataiból megállapíthatóan – és a felek által sem vitatottan – a felperes a hivatalbóli kezdeményezés elkésztését és a visszautasítási okok fennállását a keresetében állította először, a jogorvoslati eljárásban nem. Ehhez kapcsolódóan ugyan a felperes arra helytállóan hivatkozott, hogy a visszautasítási feltételeket az alperesnek hivatalból is szükséges vizsgálnia, arra azonban nem, hogy e kötelezettsége

<sup>14</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.690/2021/16. számú ítélet [31]-[34] pontjai.

<sup>15</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.705.712/2021/18. számú ítélet [25] pontja.

teljesítésének elmaradása, nem megfelelő lefolytatása – úgy, hogy az azzal kapcsolatos jogszerűségi kifogásait az alapeljárásban nem hivatkozta – elsőként a közigazgatási perben is sikerrel lenne vitatható. A közigazgatási perben a bíróság által elbírálnak jogvita kereteit nem az Ákr., hanem a Kp. szabályai határozzák meg. A Kp. pedig egyértelmű szabályozást tartalmaz – a keresetindítási határidőn túli hivatkozások elintézési módján túl – a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban vitatni, hivatkozni elmulasztott tényekre, körülményekre hivatkozásokra nézve is. Az alperes és az alperesi érdekelt is helytállóan mutatott rá arra, hogy a közigazgatási perben a Kp. 78. § (4) bekezdése szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. Annak érdekében, hogy ezen – elsőként a perben előadott – hivatkozások érdemben elbírálnak váljanak a Kp. 78. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennálltát igazolni szükséges. A Kp. 78. § (4) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás szerint: „[...] közigazgatási perben a bizonyítás szabályozása különösen jelentős annak érdekében, hogy a bírósági eljárás ne váljon másod-, illetve harmadfokú közigazgatási eljárássá, és a tényállás tisztázásának helyszíne a megelőző eljárás legyen. A közigazgatási per nem újabb hatósági ügyintézési szint, ezért a közigazgatási szerv által a megelőző eljárásban elfogadott tényállás tekintetében csak korlátozottan van helye új bizonyítékokra hivatkozásnak. A megtámadási perek esetében a feleknek a közigazgatási eljárás során kell mindent megtenniük annak érdekében, hogy a tényállás teljes mértékben tisztázásra kerüljön, különben a bírósági eljárás parttalan és igen hosszadalmas jogvitává válik. Ezt a célt szolgálja annak a rögzítése, hogy a megelőző eljárásban nem értékelt tényre fő szabályként nem lehet hivatkozni. Kivételt képeznek ez alól azok az esetek, amikor a félnek nem róható fel az, hogy a megelőző eljárásban nem került értékelésre: ilyen ok lehet, ha önhibáján kívül nem ismerte, vagy az eljárás közigazgatási szerv által kijelölt keretei között nem tűnt relevánsnak egy adott tény, körülmény, illetve a közigazgatási szerv azt nem vette

figyelembe. A közigazgatási szerv részéről tehát a tényállás nem megfelelő tisztázása új bizonyítékokra hivatkozás útján csak szűk körben orvosolható.” – Bár a bizonyítás szabályai között nyert elhelyezést ez a rendelkezés, a jogszabály – a pontos megfogalmazása szerint – nem kizárólag a bizonyítékok kései hivatkozásának nem ad teret, hanem a tényekre, körülményekre hivatkozásoknak sem.<sup>16</sup>

A felperes hivatkozásai elkészttségének jogkövetkezményét a bíróság a Kp. rá kötelezően irányadó fenti szabálya alapján köteles levonni, amely eredményeként a felperes elkésztett hivatkozásait nem vizsgálhatja meg, azt mellőzni köteles. A bíróságot e kötelezettsége teljesítése alól az alperes eljárására irányadó Ákr. hivatalbóli vizsgálati kötelezettséget rögzítő szabályozása nem oldja fel. Az indokolási-, illetve a tényállás-tisztázási kötelezettség megsértése nem tartozik a Kp. 85. § (3) bekezdése szerinti, a hivatalból vizsgálandó kérdések körébe, ezért erre nézve a bíróság hivatalból nem folytatott vizsgálatot. A felperesnek tehát, amennyiben a hivatalbóli kezdeményezés befogadásával, az eljárás megindításával kapcsolatosan jogszerűségi kifogásai merültek fel, úgy arra a megelőző eljárásban már hivatkoznia kellett volna, ez esetben az alperesnek a felperes hivatkozott jogszerűségi kifogásainak vizsgálatát el kellett volna végeznie, és azt a határozatában is meg kellett volna jelenítenie, hogy a felperes jogorvoslati joga kiteljesíthető legyen. Amennyiben azonban – mint a jelen esetben – a felperes a megelőző eljárásnak minősülő jogorvoslati eljárás alatt nem élt a kezdeményezés, illetve a jogorvoslati eljárás megindítása jogszerűségének vitatása, hivatkozása lehetőségével, azaz a jogszerűségi aggályait nem tette az eljárás részévé – bár nyilvánvalónak kellett lennie a számára is, hogy vele szemben jogorvoslati eljárás van folyamatban –, és a Kp. 78. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennálltát sem igazolta, ennek jogkövetkezményét a közigazgatási perben viselnie szükséges. Az alperesi érdekelt ezért helytállóan hivatkozott arra, hogy a Kp. 78. § (4) bekezdésében foglalt „kimentésnek” a felperes nem tett eleget, ezért a visszautasítási okok fennálltával, köztük az elkészttséggel kapcsolatos kereseti érvek a jelen perben nem bírálhatók el. Ebben a vonatkozásban helytálló volt az alperes azon érvelése is, hogy a jogorvoslati határidő megtartottságára, a hiva-

<sup>16</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.705.712/2021/18. számú ítélet [26],[27] pontja.

talbóli kezdeményező ügyfélképességére vonatkozó döntést és indokolást akkor kellett volna a határozatnak külön tartalmaznia, ha az ügyfelek felvetik annak lehetőségét, hogy a kezdeményezés elkésett, vagy a kezdeményező nem rendelkezik ügyfélképességgel, ilyen kifogást azonban a felperes nem tett. A bíróság a perben nem vizsgálható felperesi kereseti hivatkozásokat, az elkésetten előterjesztett jogsérelmi hivatkozásokkal összefüggésben álló bizonyítékai, joggyakorlati hivatkozásai vizsgálatát, és a Kp. 34. § b) pontja szerinti indítványnak való helyt adást is mellőzte.<sup>17</sup>

#### 4.

A 701.217/2021. számú ügyben az I. r. felperes elállt, a bíróság a II. rendű felperes alaptalan keresetét elutasította. A perben a II. rendű felperes részben a védírral szembeni érveire is alapította a határozat jogsértő jellegét, és elmulasztotta ismertetni a közvetlen érdeksérelme bekövetkeztét. Ezen túlmenően olyan indokok figyelembevételének elmulasztását róta az alperes terhére, melyre a közbeszerzési eljárás során nem adott elő hivatkozást. Minderre tekintettel a bíróságnak az ítéletében a következőkre is ki kellett térnie.

Annak a körülménynek, hogy az alperes által a védírral előadott érvek részben túlmutattak a határozatban is megjelenített indokokon, illetve valamennyi érvelés nem volt teljesskörűen helytálló, a bíróság nem tulajdonított érdemi jelentőséget, tekintve, hogy az alperes határozatának és eljárásának jogszerűségét vizsgálta felül, nem a védírral jogszerűségét. Az a körülmény, hogy a védírral előadott hivatkozások részben nem voltak helytállóak, alapvetően nem érinti a felülvizsgált határozat és eljárás jogszerűségét.<sup>18</sup>

Nem volt megsemmisítési okként elfogadható hivatkozás, hogy az I. r. felperes egyéb érdekeltekénti jelenléte biztosított volt a jogorvoslati eljárásban. Ennek elsődleges oka az, hogy a Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a bíróságnak a keresetet el kell utasítania, ha a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg. Tekintve, hogy a II. r. felperes a keresetében nem is hivatkozott a joga, jogos

érdekei közvetlen sérelme bekövetkezésére, azt nem is támasztotta alá a peres eljárás során - csak az I. r. felperes jelenlétét sérelmezte - ily módon ez a kereset sem lehetett alapos. A bíróság ezért érdemben nem vizsgálta a II. r. felperes e körben előadott érveit, csupán arra utalt, hogy a Kbt. 154. § (1), (1b) és (1c) bekezdéseiben rögzített szabályozás az alperes számára valós mozgásteret biztosít, és az egyéb érdekelti jelenlét biztosításának szükségességét az alperes a határozatban és védírral megindokolta, amely nem önmagában, hanem a fentebb rögzített megállapítások tükrében értékelendő.<sup>19</sup>

Annak elbírálásánál, hogy a szerződésmódosítás jogszerű volt-e, mindig az adott ügy egyedi körülményeit kell vizsgálni. Az alperes nem általános felülvizsgálatot végez az ajánlatkérői cselekmények fölött a jogorvoslati eljárás keretén belül. Kizárólag azon indokok alapján vizsgálhatja a szerződésmódosítás jogszerűségét, amelyet az ajánlatkérő indokként és jogalapként az általa közzétett hirdetményben megjelölt. Bár valóban ténykérdés a módosítás jogszerűsége, ebből nem vonható le okszerű következtetés arra, hogy felek által meg nem jelenített szándékok, tények, körülmények feltárására az alperesnek kötelezettsége lenne. A jogorvoslati eljárás szabályaira is figyelemmel az alperesnek nem kötelessége valamennyi lehetséges eshetőség, lehetséges indok feltárása és egyidejű részletes vizsgálata a szerződésben érintett felek helyett, tekintve azt is, hogy a felek szerződéses akaratával, a módosításra irányuló szándékaival a felek vannak tisztában, amelyet csak akkor lehetséges megismerni, ha azt transzparenssé teszik. A Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítélete szerint a közbeszerzési szerződés módosítása jogszerűségének megítélésénél csak azok az indokok vizsgálhatók, amelyeket az ajánlatkérő a szerződésmódosítás indokaként a közzétett hirdetményben megjelölt.<sup>20</sup>

#### 5.

A 701.721/2021. számú ügyben a felperes a megismételt eljárásban hozott alperesi döntés jogszerűségét támadta. A keresetben azonban olyan jogszerűségi hivatkozás is előadásra került, amely a jogorvoslati eljárás

<sup>17</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.705.712/2021/18. számú ítélet [28]-[30] pontjai.

<sup>18</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.217/2021/42. számú ítélet [45] pontja.

<sup>19</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.217/2021/42. számú ítélet [51] pontja.

<sup>20</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.217/2021/42. számú ítélet [52] pontja.

rásnak nem képezte a tárgyát. A keresetet a bíróság elutasította. E döntést sem támadták meg rendkívüli jogorvoslattal. Ezzel összefüggésben az indokolásban a bíróságnak az alábbiakat is rögzíteni kellett.

A megelőző eljárásban előadni elmulasztott hivatkozások és azok bizonyítékai közigazgatási perben való figyelembevétele lehetőségének kapcsán a Kp. 78. §-a ad iránymutatást. A Kp. 78. § (1) és (2) bekezdései alapján a közigazgatási perben a bizonyításra a polgári perrendtartás szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli. A Kp. 78. § (4) bekezdése szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. A felperesek megelőző eljárás során előadott hivatkozásai ezért jelentős mértékben meghatározzák azt, hogy a határozat megtámadása iránti perben milyen sikerrel hivatkozhatnak a korábban nem említett körülmények figyelembevételének elmaradására. A jelen esetben a vitatott megelőző eljárás egy Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás, amely egy speciális, rövid határidőkkel szabályozott, kötelező szakirányú képviselői igénylő, kógens eljárásrend, amely miatt még inkább figyelemmel kell lenni a hivatkozások megfelelő időben való előadásának jelentőségére. Miután a vizsgált jogsérelem és azok lehetséges jogkövetkezményei ismertek voltak a felperes előtt, azok ellenében a felperesnek lehetősége lett volna minden általa figyelembe venni indokoltnak tartott tény, körülmény felhívására.<sup>21</sup>

A jogorvoslati eljárás során a felperest terhelte a javára figyelembe veendő tények, körülmények bemutatása és azok igazolása, amely lehetőségével a felperes nem élt. Az alperes erre figyelemmel helytállóan rögzítette ezt a határozata indokolásában. Megfelelő jogszabályi alap hiányában – és ilyet a felperes nem hivatkozott – nem róható fel az alperesnek, hogy csupán a rendelkezésére álló adatok és információk birtokában vizsgálta az

alperes a kiemelkedően fontos közérdekűség fennállását.<sup>22</sup>

A bíróság emlékeztetett arra is, hogy a Kp. 85. §-a alapján az alperes tevékenységének jogszerűségét a határozathozatalkor fennálló tények alapján vizsgálja és ítéli meg, amelynek következményeként nem maraszthatja olyan értékelési tevékenység elmulasztása miatt az alperest, amely elvégzésére – hivatkozás hiányában – lehetősége sem volt a határozat meghozatala időpontjában.<sup>23</sup>

## 6.

A 704.854/2021. számú ügyben a felperes egy megismételt eljárásban hozott alperesi döntés jogszerűségét támadta. A keresetben az új eljárásra kötelező ítélet rendelkező részének jelentése és az indokolásában foglaltak értelmezése is vita tárgyát képezte, továbbá a jogorvoslat kereteinek felismerése sem volt pontos. A keresetet a bíróság elutasította, mellyel szemben jogorvoslat nem érkezett. Indokolásában a bíróság kiemelte, hogy a megelőző perben eljáró bíróság a határozata indokolásában, és annak keretében az új eljárásra adott iránymutatásában, az alperes megelőző eljárásban elvégzett eljárási cselekményei és érdemi döntése jogszerűségéről foglalt állást, és a jogszerűség helyreállítása érdekében adott a szükséges reparációkra nézve az alperesnek iránymutatást. Abból azonban, hogy megsemmisítés és új eljárásra kötelezés esetén az ítéleti kötelezés nem a felperesnek címzett, hanem az alperesnek; továbbá, hogy az ítélet [68] bekezdése nem mondja ki azt, hogy a megismételt eljárásban csak az alapeljárásban felhozott indokok képezhetik a vizsgálat alapját, hanem azt mondja ki, hogy a határozat megtámadása során a keresetben a jogorvoslati eljáráshoz képest új tények nem hozhatók fel; nem következik az, hogy a megismételt eljárásban a felperes sikerrel hivatkozzon olyan tényekre, körülményekre, jogséremlmekre, amelyek már az alapperben sem voltak hivatkozhatók. Alapvetően érvelt ezért azzal a felperes, hogy mivel az ítélet nem mondja ki, hogy a megismételt jogorvoslati eljárásban nem hivatkozhat új tényekre vagy bizonyítékokra, illetve az ítélet a felperest nem köti, akkor a hivatkozás lehetséges, és ezért ezeket az alperesnek is

<sup>21</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.721/2021/6. számú ítélet [22]-[24] pontjai.

<sup>22</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.721/2021/6. számú ítélet [25] pontja.

<sup>23</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.721/2021/6. számú ítélet [26] pontja.

értékelnie kell, ezért nem mellőzheti a megismételt jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozatainak, indítványainak a vizsgálatát. Az új eljárásban a felperes - az eljárási keretek megtartása mellett - szabadon előadhassa az érveit, azonban az alperes is jogszerűen levonhatja annak jogkövetkezményét, hogy ha valamilyen hivatkozása, érvelése nem időszerű.<sup>24</sup>

A bíróság az ítéletek - és az abba foglalt kötelezések - tartalmának kialakításakor arra van figyelemmel, hogy a hatóságok számára kell megfogalmaznia az elvárásokat, amely azonban nem eredményezi az egyéb eljárási szabályok mellőzésének a lehetőségét. A jelen esetben kizárólag az indokolási kötelezettség részleges pótlása céljából került az alperes az eljárása részleges megismétlésére kötelezésre, azonban sem az új eljárásra kötelezés, sem a megismételt eljárás nem adhat teret annak, hogy a hivatkozások előadása és igazolása terén a megelőző jogorvoslati eljárás során elkövetett mulasztások utóbb pótlást nyerhessenek, mert ez a lehetőség a fent hivatkozott, koherens rendszert képező jogszabályi rendelkezések annullálását eredményezné, amelyre vonatkozó jogalkotói szándék nem azonosítható. A bíróság a jelen ügyben is irányadónak tartja az új eljárásra kötelező ítélet [68] bekezdésben - e hivatkozásokkal összefüggésben - rögzítetteket. Az alperes helytállóan értelmezte az ítélet [68] pontjában a hivatkozási lehetőségekkel összefüggésben megfogalmazottakat, és azt, hogy az a felperes perbeli védekezésére vonatkozó megállapítás, és nem az új eljárásra vonatkozó iránymutatás.<sup>25</sup>

Az alperes értékelési kötelezettsége és az értékelés elvégzése nem azonosítható a felperesi hivatkozásoknak való helyt adással. Alapvetően téves az a felperesi megközelítés, hogy ha az alperes nem fogadja el az érveit helytállónak, akkor az azt jelenti, hogy az alperes nem végezte el az értékelési tevékenységét, vagy figyelmen kívül hagyta az érveit.<sup>26</sup>

## 7.

A 703.457/2021. számú ügyben az ajánlatkérő vitatta a határozat jogszerűségét, melyben az alperes a jogorvoslati kérelem elbírálása eredményeként jogsértést állapított meg vele szemben. A kereset alaposnak

bizonyult, ezért a bíróság a határozatot megváltoztatta és a jogorvoslati kérelmet elutasította. Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A keresetben vitatható és a védiratban védhető keretek nem pontos megtartására figyelemmel a bíróságnak az alábbiakat kellett az indokolásába foglalnia.

A bíróság a perben kizárólag a határozatban megjelent indokok jogszerűségét vizsgálhatta, a határozatban meg nem jelenített, a perben utóbb hivatkozott - a keresettel támadott közigazgatási cselekmény tárgyát nem képező - indokok jogszerűségét nem. Vizsgálata során figyelemmel kellett lennie arra is, hogy az alperes a jogorvoslati eljárásban a közbeszerzési eljárás jogszerűségét a jogorvoslati kérelem keretei megtartásával vizsgálhatja, és - hivatalbóli kiterjesztés hiányában, amelyre a jelen jogorvoslati eljárásban nem került sor - csak azon kérdésekről foglalhat állást, amelyek a jogorvoslati kérelem tárgyát képezték. A jogorvoslati kérelmében a kérelmező a felperes módosított összegezés jogszerűségét támadta; a jelen jogorvoslati eljárást megelőzően a felhívás tartalmával összefüggésben nem alakult ki az érintettek között jogvita; a felhívás előírásait az ajánlattevők nem támadták meg, és azt korábban az alperes vagy más szerv nem kifogásolta. Figyelemmel kellett lennie továbbá a bíróságnak is arra, hogy az ajánlatban rögzítettek vonatkozásában beállt az ajánlati kötöttség is, így az abban foglaltak megváltoztatására jogszerű lehetősége már az érdekeltnek sem volt. A felperes ezért helytállóan hivatkozott arra, hogy a védiratban megjelent új jogsértés és indokai a jelen perben nem vehetők figyelembe és nem vizsgálhatók. A nem vitatott ajánlati felhívás tartalma adott volt, a felhívás esetleges jogsértő jellege ezért - így az egyes kitételeinek egymással való összhangja; esetleges ellentmondásai; annak az Mt. 91. §-ába ütközése amiatt, hogy a portaszolgálat és a recepció szolgáltatás nem látható el készenléti jellegű munkakörben - a perben már nem juthatott jelentőséghez. Helytállóan utalt arra is, hogy a felhívásában foglaltakhoz kötve volt a bírálata során, és a bíróságnak

<sup>24</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.704.854/2021/15. számú ítélet [41] pontja.

<sup>25</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.704.854/2021/15. számú ítélet [42]-[43] pontjai.

<sup>26</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.704.854/2021/15. számú ítélet [45] pontja.



is a felhívás szövegéből kellett kiindulnia, annak jogszerűségét már nem vizsgálhatta.<sup>27</sup>

Az ajánlattételi felhívás jogszerűsége, illetve annak értelmezése ebben a tekintetben a gazdasági szereplők számára sem volt kérdéses, mert azt nem jelezték a felperes felé. A felhívás jogszerűsége pedig – a fentiek alapján – már nem képezheti jogvita tárgyát. A felperesnek ezért azt kellett vizsgálnia, hogy a szerződés a megajánlott áron teljesíthető-e, az árképzés megfelel-e a kiírásnak, a jogszabályoknak, valamint a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. Nem alapíthatta a döntését olyan kitételekre, amelyet a felhívása nem tartalmazott.<sup>28</sup>

A Kúria a Kf.II.39.261/2022/5. számú helybenhagyó ítéletében – a fentiek vonatkozásában – a következőket rögzítette. Míg az alperesi határozat abban a körben marasztalta el a felperest, hogy a Kbt. 72. § (3) és (5) bekezdései alapján nem kért az érdekelttől és a kérelmezőtől (további) árandokolást, addig a védiratban az alperes állítása többek között az volt, hogy a közbeszerzési eljárás alapjául szolgáló feladat készenléti jellegű munkakörben nem látható el, a felperes pedig abban követett el jogszabálysértést, hogy nem kérte az érdekelttől annak bemutatását, hogy a feladatot hogyan tudja készenléti munkakörben ellátni. Minderre tekintettel a fellebbezésben foglaltakkal szemben az elsőfokú ítélet helyesen állapította meg, hogy az alperes a határozatában foglaltakhoz képest a védiratában új jogszabálysértést jelölt meg, arra ugyanis az alperes határozatában még utalás szintjén sem hivatkozott, hogy a perbeli feladat készenléti jellegű munkakörben nem látható el. Az alperes valójában azt vitatta, hogy a közbeszerzési eljárás tárgya szerinti portaszolgálat és recepciószolgáltatás nem látható el készenléti jellegű munkakörben, erre azonban az alperes csak a védiratban hivatkozott, határozatában nem. Az elsőfokú ítéletben helyesen utalt ezért arra a bíróság, hogy a felhívás tartalmával kapcsolatban jogvita nem alakult ki, azt sem az ajánlattevők, sem az alperes nem kifogásolta. Így az, hogy a közbeszerzési dokumen-

tumokban milyen ajánlattételi feltételek szerepeltek, illetve mik hiányoztak, nem kifogásolhatóak a perbeli, az érdekelt nyertességét vitató jogorvoslati eljárás és a jelen per keretei között.<sup>29</sup> Helytállóan állapította meg az elsőfokú bíróság azt is, hogy az ajánlatán sem a kérelmező, sem az érdekelt nem változtathatott.<sup>30</sup> Az alperes fellebbezésének további, jelentős része arra vonatkozik, hogy a közbeszerzési eljárás tárgya szerinti portaszolgálat és recepciószolgáltatás milyen okokból nem látható el készenléti jellegű munkakörben, ez azonban a fentiekben kifejtettek szerint nem volt a másodfokú peres eljárásban sem vizsgálható.<sup>31</sup>

## 8.

A 701.404/2021. számú ügyben a felperesek a jogorvoslati eljárás megszüntetésének jogszerűségét vitatták keresetükben, olyan érvek alapján, melyet a jogorvoslati eljárás során nem hivatkoztak. Ez esetben – többek között – a jogorvoslati eljárás kiterjesztésével összefüggésben merült fel a jogvita. A kereset alaptalan volt, amely rendkívüli jogorvoslattal nem volt megtámadható. A kereseti érvekre reagálva a bíróság a következő módon rögzítette az eljárási kereteket. A bíróság azt vizsgálta, hogy az alperes határozata és eljárása a felperesek keresetében előadott hivatkozások szerint jogszabálysértő-e. A bíróság elsőként a felperesek eljárási hivatkozásait, a kiterjesztés eljárási akadályait, valamint az eljárási költségre vonatkozó döntés helytállóságát a megszüntetés kapcsán, azt követően a jogsértések tekintetében előadott hivatkozások, érvek alaposságát vizsgálta. Az elbírálás során figyelemmel kellett lennie a Kp. 78. § (4) bekezdésében foglaltakra is, amely szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre csak akkor lehet hivatkozni, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, mert önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott.<sup>32</sup>

Nem állt fenn eljárásjogi akadály a kiterjesztés tárgya miatt sem, tekintve, hogy a kiterjesztés tárgyát képező

<sup>27</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.703.457/2021/14. számú ítélet [16],[17] pontjai.

<sup>28</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.703.457/2021/14. számú ítélet [25],[26] pontjai.

<sup>29</sup> Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélet [37],[40]-[41] pontok.

<sup>30</sup> Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélet [42] pontja.

<sup>31</sup> Kúria Kf.II.39.261/2022/5. számú ítélet [44] pontja.

<sup>32</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.404/2021/24. számú ítélet [24] pontja.

eljárási cselekmény jogszerűsége a megállapított jogsértések vonatkozásában nem képezte a jogorvoslati kérelem részét, így a jogorvoslati eljárás tárgyát, ezért annak vizsgálatára és megállapítására az alperes csak a kiterjesztés eredményeként juthatott el jogszerűen. Megvalósult ugyanakkor az a jogszabályi kitétel, amely a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértést feltételez. Az alperes arra is okszerűen utalt, hogy a felperesek részére a hivatalbóli kiterjesztést tartalmazó D.476/19/2020. számú végzés 2020. december 15-én közölve lett, azonban a kiterjesztéssel kapcsolatos észrevételeiket a rendelkezésre álló határidőn belül nem tették meg, így a jelen perben előadott kifogásaik helytállóságának ez is az akadályát képezi.<sup>33</sup>

## 9.

Végül, a 706.609/2021. számú ügyben a bíróság az alperes megszüntető végzésének jogszerűségét bírálta felül a felperesek keresete alapján, amelyet az alperes új eljárásban hozott meg. A felperesek keresete alapos lett, ezért a bíróság az alperes végzését megsemmisítette és az alperest ismételten új eljárásra kötelezte. Az ítélet ellen a rendkívüli jogorvoslat nem megengedett. A bíróságnak elsőként a semmisség körében kellett vizsgálatot végeznie. A bíróság indokolásában az alábbi eljárási kereteket tartotta szükségesnek rögzíteni.

A bíróság figyelemmel volt arra, hogy a perben támadott végzést az alperes a 104.K.702.237/2021/17. számú ítélettel elrendelt megismételt eljárásban hozta, és az alperest – a Kp. 97. § (4) bekezdése alapján – a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is kötötte. A megismételt eljárásban hozott határozat jogszerűségét vizsgáló bíróságnak – a felperesek kérelmében foglaltakra és a hivatalbóli vizsgálati kötelezettségére is figyelemmel – elsőként azt kellett megítélnie, hogy az alperes az ítéletben előírt iránymutatás szerint járt-e el, a végzése megfelel-e az ítéletben előírtaknak. Ennek érdekében tételesen vizsgálta a Fővárosi Törvényszék új eljárásra kötelező 104.K.702.237/2021/17. számú ítéletében foglaltakat, melyet összevetett a végzésben rögzített döntéssel és annak indokaival. Az ezt megha-

ladó kereseti hivatkozásokat csak ezt követően, ennek függvényében vizsgálhatta.<sup>34</sup>

A fenti vizsgálat eredményeként a bíróság megállapította, hogy a jogorvoslati határidő megtartottsága az alapeljárásban nem volt vitatott, és az alperes a felperesek jogorvoslati kérelmének érdemi vizsgálata alapján határozott annak elutasításáról. Az ítéletnek – az alperes álláspontjával ellentétben – nem lehetett olyan értelmezést adni, hogy az alperesnek a jogorvoslati határidő megtartottságát a megismételt eljárásban vizsgálnia kellene. Amennyiben a bíróság arra a megállapításra jutott volna, hogy a jogorvoslati kérelem elkészített, vagy a határidő megtartottsága kétséges, ezért annak további vizsgálata szükséges, abban az esetben erre vonatkozóan tett volna megállapításokat, és az új eljárásra adott, jogsértés kiküszöbölése céljából adott iránymutatását is erre irányulóan szövegezi meg. Ilyen tartalom azonban az ítéletben nem szerepelt.<sup>35</sup> Mindezt az érdemi bírálatot a bíróság nem fogalmazta volna meg abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelem elkészítésére hivatkozás még további tisztázásra szorul, vagy abban a nemleges döntés lehetősége fennáll.

A bíróság által megítélt kérdések ítélt dolognak számítanak, az elbírálás megtörténte, helytállósága, és annak végrehajtandósága már nem vitatható, az mind a feleket, mind az alperest, mind a jelen bíróságot köti. Az ítélet 50. pontjában foglaltakból következően az alperes feladata a jogorvoslati kérelemmel támadott eljárás vizsgálata volt, és nem a jogorvoslati kérelem befogadhatóságának a vizsgálata.<sup>36</sup>

Tekintettel arra, hogy a felperesek alappal kifogásolták azt elsősorban, hogy az alperes a megismételt eljárásra előírt iránymutatás figyelmen kívül hagyásával járt el, a bíróságnak – a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja és 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján, az Ákr. 123. § (1) bekezdés f) pontjára is figyelemmel – az alperes végzését meg kellett semmisítenie és az alperest ismételten új eljárásra kellett köteleznie. A megismételt eljárásban az alperes köteles a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.237/2021/17. számú ítéletében rögzített iránymutatás maradéktalan betartásával meghozni a határozatát. Az alperes fenti

<sup>33</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.701.404/2021/24. számú ítélet [29] pontja.

<sup>34</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.706.609/2021/8. számú ítélet [13]-[14] pontja.

<sup>35</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.706.609/2021/8. számú ítélet [15] pontja.

<sup>36</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.706.609/2021/8. számú ítélet [16]-[17] pontja.

jogsértésére tekintettel a bíróság, mint szükségtelent, mellőzte a további kereseti érvek vizsgálatát.<sup>37</sup>

### Összegzés

A fenti hivatkozott kilenc kiemelt ügy – úgy gondolom – megfelelően láttatja a közbeszerzési eljárás, a jogorvoslati eljárás és a peres eljárás résztvevői számára azokat a kritikus pontokat, amelyek alapvetően képesek befolyásolni a közbeszerzési jogorvoslat hatékonyságát. A fenti ügyekből kitűnően az elsőfokú bíróságnak számos döntésében az érdemi kérdések helyett vagy mellett részletesebben ki kell térnie arra, hogy pontosan melyek az előtte fekvő jogvita azon keretei, amelyek szem előtt tartásával szükséges – és emiatt lehetséges – eljárnia. Ezen eljárási keretek elvétele miatt tekinthetők ezen jogviták ügyek ún. „szerkezeti” problémával terheltnek, amikor az egyes kereteken kívül rekedő jogkérdések, jogsérelmek felülvizsgálata eleve elleghetetlenül, így ezek tekintetében a jogviták nem zárhatóak le.

Ahogy az látható, a jogorvoslat hatékonyságát akadályozó eljárási körülmények jellemzően abból fakadnak, hogy a felperesek, érdekeltek vagy nem a megfelelő időben támadnak meg bizonyos számukra sérelmes közbeszerzési eljárási vagy jogorvoslati eljárási cselekményt; esetlegesen a keresetindítási határidő jelentőségét hagyják figyelmen kívül; vagy nem megfelelő érvelést adnak elő a kereseti hivatkozásaik alátámasztásaként. Olykor pedig az alperes vét hibát a tényállástisztázási-, indokolási kötelezettsége teljesítésekor; illetve néha olyanra is alapítja a perbeli védekezését, amelyet a keresettel támadott döntésében még nem szerepeltetett; vagy nem pontosan hajtja végre a neki címzett ítéleti kötelezést. E hibák következménye rendszerint az, hogy a jogorvoslat egészben vagy részben nem tud megfelelően megvalósulni, vagy jelentős késedelmet szenved, amelyek miatt az nem lesz kellően „hatékony”.

Míg az alperesnél előforduló eljárási problémák nem sokban különböznek bármely más hatóság joggyakorlatában is megjelenő eljárási problémáktól, addig a felperesi, érdekelti oldalon megjelenő hibák jóval gyakoribbak, és színesebb is az azokból kirajzolódó kép. Vélhetően ez a nehézség abból a jellegzetességéből is fakadhat a közbeszerzési tárgyú ügyeknek, hogy a

peres eljárás lehetséges kereteit alapvetően meghatározzák az azt megelőző jogorvoslati eljárás keretei, amelyek pedig nem függetleníthetők a közbeszerzési eljárás során bekövetkezett eljárási cselekményektől, eseményektől. Ezen hármas eljárási keretrendszer, a három egymásra épülő eljárási szakasz és azok eljárási szabályai (a közbeszerzési eljárásban a Kbt. és az egyéb részletszabályok, a jogorvoslati eljárásban a Kbt. és az Ákr., a peres eljárásban a Kbt., a Kp. és a Pp. szabályai) különösen azok eljárási határidői eleve nem nélkülözhetik azt a látásmódot, előre is tekintő vizsgálati képességet, amely a közbeszerzési tárgyú közigazgatási jogviták megfelelő, hatékony képviseletéhez, vitéléhez elengedhetetlenek bizonyul. Nem hagyhatók figyelmen kívül e körben a jelen esetben nem vizsgált, de ténylegesen fennálló, a bírósági eljárásban érvényesíthető rendes és rendkívüli jogorvoslati lehetőségek további erősen szabályozott eljárási keretei sem.

A fenti eljárási kérdések, hibák jogkövetkezményeinek megítélésében a joggyakorlat kialakultnak tekinthető. Az elsőfokú bíróság a Kúria iránymutatásai szerint jár el. Ennek eredményeként e kérdésekben az ítéletek rendre megerősítésre kerülnek a felsőbb bíróságok által, ahogyan az a 7. számú példa esetében, a Kf.II.39.261/2022/5. számú ítéletben is látható, vagy a felek – megvizsgálva és felmérve a további eljárási lehetőségeiket – eleve meg sem támadják azokat.

Röviden összefoglalva a fenti tapasztalatokat, úgy gondolom kiemelt figyelmet lenne érdemes fordítani a közbeszerzési eljárások során arra, hogy:

- az egyes vitás kérdéseket folyamatosan szükséges képviselni – és a jogorvoslati eljárás részévé is kell tenni – ahhoz, hogy azok egy későbbi közigazgatási perben vitathatóvá váljanak;
- amennyiben a felhívást vagy más eljárási cselekményt az érintettek nem vitatnak határidőben, utóbb az a jogorvoslati eljárásban vagy a közigazgatási perben már sikerrel nem vitatható, és a bíróság is azok szövegéből köteles kiindulni;
- az ajánlati kötöttség beálltára pedig (úgy az ajánlatkérői, mint az ajánlattevői oldalon) a

<sup>37</sup> Fővárosi Törvényszék 103.K.706.609/2021/8. számú ítélet [19]-[20] pontja.

jogorvoslati eljárásban az alperes, és a közigazgatási perben a bíróság is figyelemmel van.<sup>38</sup>

A jogorvoslati eljárás során nem hagyható figyelmen kívül, hogy:

- az alperes nem általános felülvizsgálatot végez, hanem a jogorvoslati kérelem kereteinek megtartásával végez vizsgálatot (amennyiben nem állnak fenn a kiterjesztés feltételei vagy azt az alperes nem alkalmazta);
- a jogorvoslati eljárás során az egyes eljárési kifogásokat elő kell adni, mert ennek elmulasztása csak a Kp. 78. § (4) bekezdése szerint menthető ki utóbb;
- az ítéleti kötelezés az alperest köti,<sup>39</sup> és a kötelezésnek való megfelelés kérdését a bíróság a semmisség körében, hivatalból, minden esetben tételesen vizsgálja;
- az indokolás részévé nem tett érvelés a perben utóbb nem hivatkozható;
- az indokolási hiányosság a döntés felülvizsgálhatatlanságát vonhatja maga után.

A közigazgatási peres eljárásban továbbra is kiemelt figyelmet javasolt fordítani:

- a Kp. 78. § (1), (2) és (4) bekezdésére és azok jelentőségére;
- arra, hogy a bíróság a kereseti kérelemben előadottakhoz kötve van, annak alaposságáról dönt;
- fő szabály szerint a felperes kötelezettsége a keresetben előadottak alaposságának alátámasztása, és annak elmulasztása is az ő terhére esik;<sup>40</sup>
- a keresetindítási határidő elmulasztásának jogkövetkezményét a bíróság levonja;<sup>41</sup>
- a bíróság a perben nem az ajánlatkérő, hanem az alperes cselekményeinek a jogszerűségét vizsgálja.

### Következtetések

A fentiekben ismertetett peres tapasztalatok alapján levonható az a következtetés, hogy a közbeszerzési

ügyekben résztvevők számára mind a három eljárási szakaszban előre meg kell fontolni, és szem előtt kell tudni tartani az elért kívánt célokat. Annak érdekében, hogy azok megvalósíthatóvá váljanak, a szükséges eljárési lépéseket, nyilatkozatokat, vizsgálatokat, indokolásokat – a megfelelő módon és határidővel, az aktuális szabályozásnak megfelelően – meg kell tenni, el kell végezni, és elő kell adni, mert az esetlegesen elmulasztott cselekmények utóbb sikerrel nem, vagy csak további nehézséggel pótolhatók.

Mindezen cselekmények megtételére továbbá annak érdekében is szükség mutatkozik, hogy a bíróság elsődleges és alapvető feladata, az egyes jogviták tekintetében a teljes és hatékony jogorvoslat biztosítása maradéktalanul megvalósulhasson, és ezáltal az ez iránti alapvető jog is érvényre juthasson.

A bíróságok elsődleges kötelezettségének teljesíthetőségére tehát a közbeszerzési eljárásban és a jogorvoslati eljárásban részt vevő személyek cselekményei alapján képesek befolyást gyakorolni. A bíróság számára kötelező eljárési keretek megtartása és azok érvényesítése, továbbá a felekkel való megtartatása iránti jogalkotói elvárás – látszólagosan – a közbeszerzési eljárásban részes feleket megillető alapvető jog kiteljesedésének az ellenében is hat, de csak abban az esetben, ha maguk a felek, résztvevők nem a jogorvoslati lehetőségeket meghatározó szabályozás figyelembevételével járnak el, vagy nem elég körültekintően.

Mindebből az is megállapítható, hogy a jogalkotó helyesen mérte fel annak szükségességét, hogy a szakmai ismeretekkel igazoltan rendelkező képviselők részvétele a közbeszerzési ügyekben elengedhetetlen. A bemutatott példák tanúsága alapján ezen szakmai ismeretek további elmélyítése a jövőben is kívánatos, amely szakmai felkészültség egyidejűleg valamennyi részes fél, a felperesek, az érdekeltek, az alperes és a bíróság számára is hasznosnak bizonyul, mert elkerülhetővé teszi a sikertelenül, és vagy szükségtelenül képviselt ügyek valamennyi hátrányos gazdasági és jogi következményét.

<sup>38</sup> Kbt. 81. § (11) bekezdés.

<sup>39</sup> Kp. 97. § (4) bekezdés.

<sup>40</sup> Kp.2. § (4) bekezdés és 85. §.

<sup>41</sup> Kp. 85. § (1) bekezdés, Kp. 37. § (1) bekezdés, Kp. 46. § (4) bekezdés.