

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntései bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos perek jogértelmezési kérdései

Questions of legal interpretation of the judicial review of the decisions of the Public Procurement Arbitration Board

Dr. Fáry Zoltán, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.3.3

Címszavak: közbeszerzési jogorvoslat, Közbeszerzési Döntőbizottság, bírósági felülvizsgálat, közigazgatási per

Keywords: public procurement review, Public Procurement Arbitration Board, judicial review, administrative law suit

Absztrakt

A közbeszerzések során elkövetett jogsértések vizsgálá-
tára Magyarországon a Közbeszerzési Döntőbizottság
(Döntőbizottság) rendelkezik kizárólagos hatáskörrel és
illetékességgel. A közigazgatási szervezetrendszerben
működő, de egyébként ún. kvázi bíróságnak minősülő
szervezet jelentőségét tovább erősíti azon törvényi elő-
írás, amely szerint a közbeszerzésre, illetve a közbe-
szerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére
alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthető-
ségének az a feltétele, hogy a Döntőbizottság végleg-
esen megállapítsa a jogsértést.¹ A Döntőbizottság dön-
tései tehát az adott, elé kerülő ügyekben kötelezők az
ügyfelekre nézve, akár további igényérvényesítés alap-
jául is szolgálhatnak. A döntések ugyanakkor nyíl-
vánosak is, megjelennek a Közbeszerzési Hatóság
honlapján, így a jogalkalmazók széles köre számára
megismerhetők, ezzel joggyakorlatot alakító hatásuk is
van. Fontos garanciális körülmény, hogy a Döntő-
bizottság ügydöntő határozataival és végzéseivel
szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. A peres
eljárásban a bíróságok újraértékelik a hatóság megállá-
pításait, ennek során természetesen olyan speciális,
peres eljárást vagy közbeszerzéseket érintő jogértelme-
zések is születnek, melyek ismerete valamennyi, közbe-
szerzési szakterülettel közvetlenül vagy közvetve
foglalkozó szakember számára fontos lehet. Jelen tanul-
mány a fentiek felismerése miatt a Döntőbizottság által
hozott döntésekkel szembeni közigazgatási perek eljá-
rásjogi kérdésekre vonatkozó összefoglalását célozza.

Abstract

In Hungary, the Public Procurement Arbitration Board
(Döntőbizottság) has exclusive jurisdiction and compe-
tence to investigate violations of public procurement
law. This organization, which operates within the admini-
strative system but is otherwise classified as a quasi-
judicial body, gains further significance from a statutory
provision stipulating that the enforcement of any civil
law claim based on a violation of public procurement
laws or procedures requires the Arbitration Board to
definitively establish the infringement. The decisions of
the Arbitration Board are binding on the parties in the
specific cases brought before it and may serve as a basis
for further legal claims. These decisions are publicly
accessible, published on the website of the Public Pro-
curement Authority, thus making them available to a
wide range of legal practitioners and contributing to the
development of legal practice. An important procedural
safeguard is that the substantive resolutions and rulings
of the Arbitration Board are subject to judicial review.
In such litigation, courts reassess the findings of the
authority, often resulting in specialized legal interpre-
tations affecting litigation or public procurement mat-
ters. Understanding these interpretations is crucial for
professionals dealing directly or indirectly with various
specialized fields. This study aims to summarize the
experiences of administrative court cases challenging
the decisions made by the Arbitration Board.

¹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 177. § (1) bekezdés.

Bevezetés

A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója szerint² a Döntőbizottság által hozott határozatok és végzések megtámadási aránya az utóbbi öt évben 10-15 % között mozog, vagyis átlagosan minden hetedik-tizedik döntést megtámadnak a bíróság előtt. Ha megnézzük mindent számokban, az utóbbi öt év átlaga alapján az évi több mint 560 jogorvoslati ügyből évente változó jelleggel 60-84 ügyből lesz per, ezek jutnak tehát el a bíróságra. Bár a Közbeszerzési Hatóság 2024. évi beszámolója jelen cikk írásakor még nem készült el, már most látható, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásainak száma szignifikánsan emelkedett 2024-ben, 2024. december 31-éig 823 jogorvoslati kérelmet, illetve hivatalbóli kezdeményezést nyújtottak be. Ha a 10-15 % körüli megtámadási arány ezek esetében is kimutatható lesz, elmondható, hogy csak az utóbbi évben további 80-120 új per keletkezhet a témában a bírósági fórumrendszerben.

Fentiekből adódóan a döntőbizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatát érintő jogalkalmazói tapasztalatok mindenképpen alkalmasak lehetnek a közbeszerzéssel foglalkozó jogkereső közönség érdeklődésére, ezen szám adatokkal is alátámasztott feltételezésen alapuló igény hívta életre a jelen tanulmányt is.

A jogalkotó a magyar közbeszerzési szervezetrendszer 1995-ös felállításától a jogorvoslatok vonatkozásában a hatósági modellt alakította ki, vagyis a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati ügyekben a hatáskör elsődleges címzettje nem a bíróság, hanem egy – ez előbbinek nem minősülő – közigazgatási szerv, hatóság. Bár a Kúria irányadó ítéletében³ foglaltak szerint – uniós jogi értelemben – a Döntőbizottság kvázi bíróságnak minősül, ugyanakkor ezen minősége nem változtat azon az Alaptörvény XXVIII. cikkéből is fakadó követelményen, hogy döntései az igazságszolgáltatás szervei által felülvizsgálhatók. Mint ismert, a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokra, mint hatósági eljárásra az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) az irányadó, így a hatósági eljárás jogszerűségének vizsgálatára irányuló perben is a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alapján

járnak el a bírák. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) XXI. fejezete ugyanakkor számos speciális eljárásjogi rendelkezést tartalmaz a Döntőbizottság eljárását érintően. Előbbiekből, valamint abból is következően, hogy a döntőbizottsági eljárás tárgyát leegyszerűsítve egy másik eljárás, vagyis maga a vizsgált közbeszerzési eljárás képezi, a közigazgatási döntéssel szembeni kereset alapján indult perben sok speciális probléma, értelmezési kérdés merül fel, amelyekben szükséges és hasznos a bíróságok folyamatos, közbeszerzési anyagi jogot vagy a Kbt. speciális eljárásjogi előírásait érintő állásfoglalása.

A jelen cikkben tehát azokat a gyakorlati, perbeli tapasztalatokat ismertetem, amelyek specifikusan a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban hozott döntésekkel szembeni perekben merültek fel, kitérek természetesen az általános szabályok bemutatására is, amennyiben az adott probléma kontextusba helyezése azt megköveteli.

A bírósági felülvizsgálattal érintett döntések köre

A Kbt. és az Ákr. egymáshoz való viszonya körében elmondható, hogy az Ákr. – a korábbi általános közigazgatási eljárás szabályozási logikájától eltérően – elsődleges jogszabálynak minősül, s csak törvény kifejezett ilyen irányú rendelkezése esetén engedi meg az eltérést, illetve jogszabály csak az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.⁴ A közigazgatási per szabályait természetesen a Kp. tartalmazza, a Kbt. ugyanakkor számos, a Kp.-tól eltérő szabályt állapított meg.

A Döntőbizottság jogorvoslati eljárása során az ügy érdemében határozatot hoz, minden egyéb kérdésben végzéssel dönt.⁵ A Döntőbizottság döntései ellen fellebbezésnek nincs helye. A fellebbezés kizártsága ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a döntéseivel szemben jogorvoslati út ne állna rendelkezésre. A Kbt. a közigazgatási perek során alkalmazandó Ákr. és a Kp. szabályait kiegészítve, illetve attól eltérően néhány alapvető szabályt tartalmaz a közigazgatási perekre vonatkozóan, melyek a közbeszerzési jogorvoslati eljárások mentén érvényesülő hatékony és gyors jogorvoslati követelmények meglétét biztosítják. A Kp. a bírósághoz

² Az éves beszámolók elérhetők: <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/>.

³ A Kúria Kfv.IV.37.642/2013/11. számú ítélete.

⁴ Ákr. 8. § (1) – (2) bekezdései.

⁵ Ákr. 80. § (1) bekezdés.

fordulás jogát rendkívül széles körben határozta meg, ugyanis közigazgatási cselekménynek minősíti valamennyi egyedi döntést (Kp. 4. § (3) bekezdés a) pontja). A Kbt. 170. § (1) bekezdése ebből eredően valamennyi érdemi határozattal szemben lehetővé teszi a kereset előterjesztését, a Kbt. 169. § (1) bekezdése azonban a bírósági felülvizsgálat tárgyává tehető végzések körét – az Ákr. 112. § (1) bekezdésével összhangban – leszűkíti. Végzés bírósági felülvizsgálata csak akkor kezdeményezhető, ha ellene az Ákr. és a Kbt. szerint is önálló jogorvoslatnak van helye.

Fentiekkel összhangban megállapítható, hogy kizárólag a következő, Döntőbizottság által hozott végzések esetén biztosított a bírósági felülvizsgálat:

- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- a kérelmet, kezdeményezést visszautasító és az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító, valamint az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott,
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló végzések ellen.

A jogalkotó az Alkotmánybíróság 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatában foglaltakra tekintettel a Kbt. 156. § (4) bekezdése módosításával 2022. március 21-étől lehetővé tette a Döntőbizottság szerződéskötés engedélyezése és elutasítása tárgyában hozott végzése bírósági felülvizsgálatát, amellyel a keresettel támadható végzések köre tovább bővült.

Mіндеzeket követően áttekintjük, milyen speciális előírások érvényesülnek a perindítás terén.

A kereset benyújtása

A per első, legfontosabb mozzanata a keresetlevél benyújtása. A keresetlevelet határozattal szemben tizenöt, végzéssel szemben nyolc napon belül lehet benyújtani kizárólag a Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati eljárás időtartamára a törvény alapján automatikus szerződéskötési moratórium áll be, tehát amíg a jogorvoslati ügy zajlik, nem lehet szerződést kötni.⁶ Van ugyanakkor arra lehetőség, hogy az ajánlatkérő kérelmezze, hogy a Döntőbizottság engedélyezze mégis a szerződéskötést, a szerződéskötés engedélyezése tárgyában hozott végzés esetén speciális, öt napos perindítási határidő érvényesül.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 2016. július 1. napjától a jogi képviselővel eljáró felek, illetve a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek vonatkozásában kötelezővé tette az elektronikus út igénybevetését. Ez a szabály a Kp., az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.) és az Eüsztv.-t 2024. szeptember 1-jétől felváltó digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) alapján is töretlenül fennáll. A Döntőbizottság határozatai, végzése bírósági felülvizsgálata során kötelező a jogi képviselet.⁷

A Közbeszerzési Hatóság a honlapján a kereset benyújtására formanyomtatványt rendszeresített, amely az Ügyfélkapun, bevezetésétől kezdve az Ügyfélkapu+-on, illetve a DÁP Mobilalkalmazáson keresztül történő azonosítást követően küldhető be elektronikusan.⁸ A bíróságok az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyásával előterjesztett keresetlevelet a régi Pp. szerint idézés kibocsátása nélkül elutasították, majd a Kp. hatályba lépését követően azokat jelenleg is visszautasítják.

A bíróság a felperes keresetlevelét visszautasítja, illetőleg a pert megszünteti, ha az nem a megfelelő űrlap alkalmazásával került benyújtásra⁹ vagy, ha a kereset-

⁶ Kbt. 131. § (7) bekezdés.

⁷ Kp. 27. § (1) bekezdés.

⁸ Elérhető: <https://www.kozbeszerzes.hu/e-ugyintezes/a-kozbeszerzesi-dontobizottsag-tajekoztatoja-az-elektronikus-ugyintezesrol-2022/>.

⁹ Székesfehérvári Törvényszék a 2.Kpkf.5/2017/3. számú végzése, Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.252/2016/6. számú végzése.

levelet a felperes nem elektronikusan, hanem postai úton terjesztette elő.¹⁰ A Kúria egy konkrét ügy kapcsán hozott másodfokú ítéletében¹¹ kimondta, hogy „amennyiben az elektronikus kapcsolattartás kötelező, az elmulasztása jogkövetkezményeit a közigazgatási perekben is alkalmazni kell, amely a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását eredményezi. Ez esetben – figyelemmel az általánostól eltérő speciális szabályozásra – a keresetlevél jogi hatályai fenntartására a keresetlevél ismételt és szabályszerű benyújtásával nincs mód.”

A Kp. a keresetindításhoz fűződő joghatályok fennmaradása szempontjából eltérően ítéli meg azt a helyzetet, ha a kereset benyújtása során a felperes elmulasztotta a keresetindítási határidőt, és ezért késve érkezett be a keresetlevél, vagy azt benyújtotta ugyan a felperes határidőben, de nem elektronikus úton vagy a kereset ugyan elektronikus úton került előterjesztésre, de nem a jogszabályban meghatározott módon. Amennyiben a tizenöt, nyolc, illetve öt napos keresetindítási határidő is elmulasztásra került, és a felperes nem terjesztett elő igazolási kérelmet, illetve azt a bíróság elutasította, abban az esetben a kereset benyújtására nincs lehetőség a Kp. 49. §-a alapján a visszautasító végzés jogerőre emelkedését követő nyolc napon belül a bíróságnál. Jelenleg a Kp. hatályos előírásai alapján nyitott jogértelmezési kérdés, hogy miként kell megítélni azt az esetet, amikor a keresetlevelet a bíróság azért utasítja vissza, mert bár az határidőben került előterjesztésre, de nem elektronikus úton, vagy elektronikus úton, de nem a jogszabályi előírások szerint. Ilyen esetben a Kp. fentebb említett 49. §-a¹² lehetőséget biztosít a keresetlevél benyújtásához fűződő joghatályok fenntartására, a kérdés azonban az, hogy ha a Kbt. speciális előírásai szerint a keresetlevelet kizárólag a Döntőbizottsághoz lehet benyújtani, úgy a Kp. 49. §-a alapján a bírósághoz ismételt – értelemszerűen nem „kizárólag a Döntőbizottsághoz” – benyújtott keresetlevél mennyiben fog szabályszerűnek minősülni.

Miután a keresetlevél beérkezik, azt a hatóságnak továbbítania kell a bírósághoz. Lássuk, ezzel összefü-

gésben milyen speciális előírások merülnek fel.

A kereset továbbítása az eljáró bírósághoz

A Kp. 13. § (3) bekezdés aa) pontja alapján a Döntőbizottság által hozott döntések tekintetében kizárólagosan illetékes a Fővárosi Törvényszék, ahol a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja szerint a jogi képviselő kötelező. A keresetlevelet azonban jogszerűen a Döntőbizottsághoz kell benyújtani. A korábbi perjogi szabályok (a régi Pp. 331. §) szerint, amennyiben a fél - törvény rendelkezése ellenére - a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, úgy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kellett tekinteni. A Kp. 39. § (3) bekezdése a keresetlevél benyújtásának helyét eltévesztő fél esetén már csak akkor engedi meg, hogy a kereset határidőben benyújtottnak minősüljön, ha a fél jogi képviselő nélkül jár el. Ennek megfelelően a Döntőbizottság döntésével szembeni keresetlevél benyújtása helyének elvétése – mivel ezen ügyekben a jogi képviselő kötelező – a kereset visszautasításához vezethet.

A Kbt. 169. § (1) bekezdése és a Kbt. 170. § (2) bekezdése a keresetlevél szabályszerű benyújtásához a Kp. 39. §-ban foglalt határidőhöz képest lényegesen szigorúbb határidőt állapít meg, a végzés kézbesítésétől számított nyolc (szerződéskötés engedélyezése iránti kérelem tárgyában hozott végzés esetén öt), a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül lehetséges. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a Dáptv. 19. § (1) bekezdése és a Pp. 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

A Döntőbizottságnak a keresetet meg kell vizsgálnia abból a szempontból, hogy az tartalmaz-e azonnali jogvédelem iránti kérelmet. Ilyen tartalom hiányában a keresetlevelet és a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokat (az érintett közbeszerzési eljárás iratanyagát is, kivéve, ha az adott közbeszerzés az elektronikus közbeszerzési rendszer – EKR – útján került lebonyolításra) tíz napon belül kell továbbítani a Fővárosi Törvényszék részére.¹³ Amennyiben a kereset azonnali jogvédelem iránti kérelmet is tartalmaz, azt a Döntőbizottság öt napon belül továbbítja a törvényszékre,¹⁴ a végzéssel

¹⁰ Fővárosi Törvényszék 12.K.700.546/2018/4. számú tárgyalási jegyzőkönyvbe foglalt végzése.

¹¹ A Kúria, mint másodfokú bíróság Kp.kf.III.37.263/2018/5. számú ítéletében.

¹² A Kp. 49. § (1) bekezdés b) pontja.

¹³ Kbt. 170. § (3) bekezdése.

¹⁴ Kp. 40. § (2) bekezdése.

szemben előterjesztett keresetet – függetlenül attól, hogy azonnali jogvédelem iránti kérelem szerepel-e benne – haladéktalanul.¹⁵ Az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdésének szabályaival összhangban a bíróság a közbeszerzési eljárás iratanyagaihoz az EKR rendszeren keresztül is hozzáférhet. Az iratokhoz való elektronikus hozzáférést az ajánlatkérő köteles az erre jogosult szervnek biztosítani.

A bíróság, miután a hatóság továbbította a keresetet részére, megvizsgálja azt abból a szempontból, hogy van-e az érdemi elbírálásnak akadálya. Az alábbiakban a vizsgált közigazgatási perek elbírálásához szükséges legspeciálisabb, közbeszerzési anyagi joggal is összefüggésben álló eljárásjogi előfeltételekre térek ki.

A perképesség és a keresetösségi jog a közbeszerzési perekben, valamint kapcsolatuk a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti „jogi érdek”-kel

Amikor keresetet terjesztenek elő a Döntőbizottság határozatával vagy végzésével szemben, esetenként kell vizsgálni, hogy a felperesnek van-e joga pert indítani, illetve, hogy milyen érdekeltsege fűződik az adott perhez. Ebben a tekintetben a tárgyalt közbeszerzést érintő perekben sajátos értelmezést nyer a perbeli legitimitáció, a perképesség és a kifejezetten a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban kiformalódott ügyfélképesség fogalma.

A Kp. 16. §-a szabályozza a perképesség szabályait – a perben felperes az lehet, akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek vagy kötelezettségek terhelhetnek, továbbá az Ákr. 114. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ügyfél indíthat közigazgatási pert. A Kbt. 154. § (1b) bekezdése szerint a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásokban ügyfél a jogorvoslati kérelmet, hivatalbóli kezdeményezést elő-

terjesztő kérelmező, hivatalbóli kezdeményező, továbbá természetesen az ajánlatkérő, valamint a részvételi szándékát jelző érdekelt.¹⁶

Ügyfélnek minősül az olyan, előbbi körbe nem tartozó közbeszerzési eljárás résztvevője is, amelynek, akinek jogsértő magatartását állítják (pl. jogellenes közbeszerzési szerződésmódosítás esetén a nyertes ajánlattevő, az a nyertes ajánlattevő, amely nem kíván szerződést kötni az ajánlatkérővel, stb.).

A Kp. 17. § (1) bekezdése ugyanakkor a perindításra jogosultságot elválasztotta – a korábbi perjogi szabályoktól eltérően – az ügyféli minőségtől, mikor a per megindításának jogát ahhoz kötötte, hogy a közigazgatási tevékenység közvetlen jog- vagy jogos érdeksérelmet okoz-e a felperesnek.

Fentiek rögzítését követően kérdésként merül fel, hogy lehet-e olyan eset, amikor a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban ügyfélnek minősülő jogalany a perben mégsem nyer felperesi pozíciót. E körben először is említésre érdemes a Kúria ítélete, amelyben kimondta, hogy a közbeszerzési eljárásban alakult közös ajánlattevői konzorciumok nem rendelkeznek perképességgel, mert nincs polgári jogi jogalanyiságuk sem,¹⁷ ezzel jelezve, hogy a közbeszerzési jogban keletkezett, ajánlattétel idejére fennálló szerződéses kapcsolat nem hoz létre olyan jogalanyt, amely önállóan perelhet.

Sajátos kérdéseket vet fel továbbá a Kbt. 152. §-a szerinti személyek, illetve szervezetek Döntőbizottság döntésével szembeni perindítási jogosultsága. A Kbt. 152. §-ban meghatározott szervezetek, személyek közbeszerzési jogorvoslati eljárásban való ügyféli jogállása nem az általános ügyfélfogalomból fakadó közvetlen érintettségéből következik, hanem a Kbt. 154. § (1b) bekezdéséből. A korábbi gyakorlatnak megfelelően az érdemi határozatok tekintetében ezen szervezetek perindítási

¹⁵ Kbt. 169. § (1) bekezdése.

¹⁶ A Kbt. 154. § (1a) bekezdése szerint a Döntőbizottság – az ajánlatkérőn, valamint a kérelmezőn, illetve hivatalbóli kezdeményezőn kívüli – a közbeszerzési ügyben érdekeltet az eljárás megindításáról a jogorvoslati kérelem, illetve a hivatalbóli kezdeményezés megküldésével elektronikus kapcsolattartás útján, amennyiben az eredménytelennek látszik, postai úton értesíti azzal, hogy az eljárás megindításáról szóló végzés átvételét követő három munkanapon belül a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján jelezhetik a jogorvoslati eljárásban történő részvételi szándékukat, a 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazásának csatolásával. A részvételi szándék e bekezdés szerinti jelzését követően a Döntőbizottság elektronikus úton küldi meg a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokat ezt követően kizárólag a részvételi szándékukat jelző érdekeltet részére továbbítja. A fenti határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

¹⁷ A Kúria Kfv.II.37.572/2014/4. számú ítélete.

jogosultsága kétségtelenül fennáll a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján.¹⁸ Az előbbi lábjegyzetben is idézett normaszövegre tekintettel – amelyben a végzések nem kerülnek említésre – azonban egyedi mérlegelést igényel, hogy a szóban forgó ügyfelek perindítási joga fennáll-e a Döntőbizottság végzései tekintetében (pl. kezdeményezés visszautasítása, eljárás megszüntetése). A közvetlen jog- vagy érdeksérelem fennállását a Kp. 17. §-a alapján kell minden esetben vizsgálni. Hangsúlyozni szükséges, hogy a Kbt. hivatkozott szakasza csupán perindítási jogosultságot biztosít a Kbt. 152. §-a szerinti szervezeteknek, személyeknek. A közvetlen jog, jogos érdek sérelme ugyanakkor minden esetben külön vizsgálat tárgya kell, hogy legyen. A Kbt. szabályai alapján ezen szervek, személyek számára akkor biztosít kezdeményezési jogot, ha feladatellátásuk során jogsértés jut a tudomásukra. Nem jogszabályi feltétel ugyanakkor, hogy a kezdeményező feladatellátására közvetlen hatással legyen, jogi érdekét közvetlenül sértse az észlelt közbeszerzési jogsértés. Ebben az esetben ugyanis bár perindítási jogosultságuk fennáll, ugyanakkor keresetőségi joguk nem, mely a kereset Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja szerinti érdemi elutasításához vezethet. A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy ezen szervezetek keresetőségi jogát megállapíthatónak tartja a bíróság.

A Kúria arra a megállapításra jutott a keresetőségi jogot vizsgáló Kfv.37.507/2019/12. számú ítéletében, hogy az anyagi jogi kérdés, és akkor áll fenn, ha a keresetet benyújtó felperes közvetlen joga, jogos érdekének sérelme megállapítható. A bíróság előkérdésként hivatalból vizsgálja, hogy a felperes rendelkezik-e keresetőségi joggal az adott perben, amelyet a felek kérelmétől függetlenül, hivatalból köteles elvégezni, ezen vizsgálat elmulasztása olyan eljárási szabálysértés, amely az ügy érdemi elbírálására kihat.¹⁹

A Kúria a Kfv.III.37.172/2018/4. számú ítéletében részletesen kifejtette a közigazgatási perben a perbeli legitimitáció, vagyis a perindítási jog és a keresetőségi jog fogalmi különbségét. A közigazgatási per szempontjából

a perindítási jog lényege, hogy létezik a félnek valamely kérdésben olyan joga vagy jogos érdeke, amely tekintetében érintettsége van, azaz „feltételesen” jogsérelem érheti. Ez a szoros értelemben vett perbeli legitimitáció. Ehhez képest a keresetőségi jog (igényérvényesítési jog) tartalma az, hogy a fél által érvényesített alanyi jog vagy jogos érdek és a kifogásolt tényleges jogsértés között a közvetlen kapcsolat is fennáll, azaz a felperes a pernyertesség igényével léphet fel az alperessel szemben. A keresetőségi jog konkrét jogsérelemmel járó közvetlen kapcsolat a felperes jogos érdeke és az alperes határozatának közvetlen joghatása között. A Kúria kiemelte, hogy a közigazgatási eljárásban fennálló ügyfélképeség a perindítási jogot alapozhatja meg, ugyanakkor a keresetőségi jog meglétéhez ennél több kell, önmagában a korábbi ügyféli minőség nem elég.

A keresetőségi jog, mint speciális anyagi jogi kérdés gyakran kerül kapcsolatba a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának megindításához szükséges jogi érdek, vagy másként a jogorvoslati eljárást előterjesztő személy Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképeségének meglétével.²⁰ A kérelmező jogorvoslati eljárás megindításához kapcsolódó jogi érdeke vizsgálati feltételeit részben az Európai Unió, részben a belföldi bírsági és döntőbizottsági gyakorlat teremtette meg. Mindennek ismertetése, fejlődése nem képezi jelen cikk tárgyát, említést érdemel ugyanakkor, hogy a „jogorvoslathoz fűződő jogi érdek” vizsgálatához hasonló körben, mértékben és indokokkal kerülhet sor a keresetőségi jog fennálltának bírói megítélésére az adott közbeszerzésre irányadó anyagi jogszabályi keretek között.

A Fővárosi Törvényszék a már említett 104.K.701.124/2020/4. számú ítéletében a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában érdekeltként részt vett felperes keresetőségi joga hiányát olyan feltételek meglétének hiányára alapította, amelyeket lényegében a jogorvoslati eljárás kérelmezője jogi érdeke esetében szükséges vizsgálni, a jogi érdek és a keresetőségi jog közötti kapcsolat ebben az esetben tehát egyértelműen fennállt. A Fővárosi

¹⁸ A Kbt. 170. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata ellen közigazgatási pert indíthat a 152. §-ban meghatározott szervezet vagy személy is. A közigazgatási per megindításának indoka nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértése lehet, hanem az a körülmény is, ha a felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem megfelelően értékelt, minősítette a kérelmezett korábbi eljárását, döntését e törvény szabályaira tekintettel.

¹⁹ Kúria Kfv.II.38.029/2018/3. számú végzése.

²⁰ A Kbt. 148. § (2) bekezdése szerint kérelmet nyújthat be [...] az ajánlattevő [...], akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. [...] (E bekezdésben foglaltak a továbbiakban együtt: kérelmező.).

Törvényszék továbbá a 106.K.700.151/2019/24. számú ítéletében arra jutott, hogy a keresetőségi jog megszűnik, ha a felperes esetében a per során olyan körülmény következik be, amelyre tekintettel a Döntőbizottság előtti jogorvoslati kérelem benyújtásához fűződő jogi érdeke elenyészik. A Törvényszék a jogesetben arra tekintettel utasította el a felperes keresetét, amelyet egy versenytársa ajánlata érvénytelenné nyilvánítása érdekében indított, hogy egy másik perben hozott ítélet következtében ugyanabban a közbeszerzési eljárásban ajánlata érvénytelenné nyilvánítását jogszerűnek mondták ki. Így, mivel a közbeszerzés elnyerésére számára a továbbiakban nem volt lehetőség, a vetélytársa ajánlata érvényessége tekintetében fennálló keresetőségi joga megszűnt.

A gyakorlatban felmerülő jogértelmezési kérdéseket véleményem szerint jól érzékelteti az az eset is, amikor a döntőbizottsági jogorvoslati eljárás kérelmezője a kérelem benyújtásához fűződő ügyfélképességét azzal indokolta, hogy azért vitatja a közbeszerzési dokumentum tartalmát, mert azok miatt nem képes a közbeszerzési eljárásban részt venni. Majd, amikor a Döntőbizottság észlelte, hogy a kérelmező mégis ajánlatot nyújtott be a közbeszerzési eljárásban, sőt úgy tűnt, hogy az ajánlatok sorrendjében a legkedvezőbbet, ráadásul ajánlatában nyilatkozott arról, hogy a közbeszerzési szerződés megkötését vállalja, a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást a Kbt. 148. § (2) bekezdése szerinti ügyfélképesség hiánya miatt megszüntette. A bírósági eljárásban először is az alperes Döntőbizottság kérte a kereset visszautasítását a felperes keresetőségi joga hiányára, hiszen azzal, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be, valójában elismerte, hogy ajánlatételét nem akadályozzák a közbeszerzési előírások, így közvetlen jogsérelme nem mutatható ki. A Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletében²¹ azonban arra jutott, hogy a per tárgya a felperesnek azon igénye, hogy az alperesi eljárásban ügyféli minőségét elismerjék, megalapozza a keresetőségi jogot, továbbá azt is rögzítette, hogy a jogorvoslati eljáráshoz szükséges ügyfélképességet a jogorvoslati kérelem benyújtásakor kell vizsgálni, így amiatt, hogy ügyfélképessége körében tett előadását utóbb megváltoztatja, a jogorvoslati eljárás megszüntetésének sincs helye.

A keresetőségi joggal összefüggésben a korábbi bírósági gyakorlat elfogadta a hivatalos közbeszerzési tanácsadó közvetlen érintettségét (Kúria Kfv.II.37.351/2014/5.), ugyanakkor a Fővárosi Törvényszék a 104.K.701.124/2020/4. számú ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felperes ügyféli jogállása önmagában nem biztosít számára keresetőségi jogot, akkor sem, ha a perindításhoz ügyféli minősége tekintetében egyébként jogosultsággal bír. A bíróság a fent említett perben a keresetőségi jog alátámasztása végett nem fogadta el a felperes azon hivatkozását, mely szerint a közbeszerzési eljárás eredménytelensége esetén alappal várható, hogy az ajánlatkérő új eljárást folytat le, amelyben ő is részt vehet ajánlattevőként. A következetes ítélkezési gyakorlat szerint fentiek legfeljebb közvetett jogi érdeket alapoznak meg, mint jövőbeni bizonytalan eseményre alapított feltételezést, amely nem meríti ki a keresetőségi jog fennállásához szükséges közvetlen jogsérelmet.

A perindítási jog speciális esetét rögzíti a Kbt. 170. § (1) bekezdés második mondata. Eszerint közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelme nemcsak a Döntőbizottság jogsértése lehet, hanem az is, ha a Döntőbizottság nem megfelelően értékelt a kérelmezett magatartását. Az idézett jogszabályi szöveg 2010. év során került be a közbeszerzési jogi szabályozásba, s azóta is változatlanul szerepel benne. A rendelkezés a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások sajátos jellegével van összefüggésben, hisz a jogorvoslati eljárás tárgya tulajdonképp a közbeszerzési jogsértéssel kapcsolatos jogvita, ahol is a jogorvoslati eljárás tárgya valamely közbeszerzésben részt vevő személy (leggyakrabban az ajánlatkérő, vagy valamelyik ajánlattevő) magatartásának valamint mulasztása jogszerűségének vizsgálata. A hivatkozott rendelkezés indokolása szerint jogszabály nem írja elő, hogy a Döntőbizottságnak a döntését a Kbt. helyes értelmezése alapján kell meghoznia. Így tehát amennyiben a Döntőbizottság a döntését valamely jogszabály helytelen értelmezése nyomán hozza meg, úgy a felperes a keresetindítás jogalapját nem tudja megindokolni, mert nem tud rámutatni arra a jogszabályra, amit a Döntőbizottság sértett. Ugyanakkor valamely jogszabály helytelen értelmezésére alapított jogalkalmazás jogszerű nem lehet. Ennek megfelelően a

²¹ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.397/2024/20. számú ítélete

keresetlevélben az okozott jogsérelem körében erre is lehet hivatkozni.

A kereset alapján a bíróság először az ún. azonnali jogvédelem tárgyában hoz döntést. A jogintézmény számos, a közbeszerzési anyagi jogot érintő értelmezési kérdést vetett fel az utóbbi években, amelyre tekintettel a téma külön fejezetet érdemel.

Az azonnali jogvédelem a közbeszerzési tárgyú perekben

Mint ismert, az Ákr. nem különbözteti meg az ún. alaki és anyagi jogerőt. A törvény jogalkotói indokolása szerint „Osztvá a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között, a törvény szakít a közigazgatási jogerő fogalmával. Az anyagi jogerő (tehát a döntés megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága) ugyanis kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat. A jogerő jelenleg is két (alaki és anyagi) értelemben jelenik meg a közigazgatási eljárásban, amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára. Összhangban tehát a közigazgatási perrendtartás koncepciójával, a törvény a jelenlegi alaki jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak, tehát a hatóság döntési joga tekintetében véglegesnek minősül.”

Az Ákr. 82. § (1) bekezdése szerint a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már - az e törvényben meghatározott kivételekkel - nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. A Döntőbizottság határozatai és végzései egy kivétellel a közléssel véglegessé válnak, végrehajthatóságuk kizárólag akkor kerül felfüggesztésre, ha a döntés felülvizsgálatát végző bíróság így határoz. A Kbt. 156. § (4) bekezdése 2022. március 21-étől lehetővé teszi a Döntőbizottság szerződéskötés engedélyezése és elutasítása tárgyában hozott végzései bírósági felülvizsgálatát. A Kbt. új szabályozása szerint a kereset ezen végzés hatályosulására automatikusan halasztó hatállyal bír, továbbá a szerződés megkötését engedélyező végzés alapján akkor köthető meg a szerződés, ha vele szemben a keresetindításra

nyitva álló határidő valamennyi keresetindításra jogosult tekintetében eredménytelenül telt el.

A Kp. alapján a bíróság a közigazgatási perben szélesebb jogosítványokat kapott a közigazgatási cselekmények hatálya, következményei, alkalmazásuk, stb. ideiglenes elhárítására (Kp. 50. § (2) bekezdés).

A Döntőbizottság döntéseivel szemben kezdeményezett közigazgatási perekben az azonnali jogvédelem hangsúlyos elem. A keresetlevelek döntő többsége tartalmaz azonnali jogvédelem iránti kérelmet.

A Kp. 50. § (1) bekezdése szerint, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti, a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében azonnali jogvédelmet kérhet.

Az azonnali jogvédelem megítélésének több együttes törvényi feltétele van.

Mindenekelőtt a Kp. 51. § (3) bekezdésére kell tekintettel lenni, vagyis, a bíróságnak az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt kell mérlegelnie, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna. E körben kell megemlíteni, hogy a bírósági gyakorlat töretlenül a jogintézmény kivételes kedvezmény jellegét hangsúlyozza, eszerint ilyen kérelmek esetén a bíróság minden esetben vizsgálja a végrehajtáshoz fűződő társadalmi érdek (közérdek) és a kérelmező nyomós érdeke körébe eső körülményeket, azokat összeveti, mérlegeli és az egyik érdeket előtérbe helyezve dönt a kérelemről.²²

Másrészt az azonnali jogvédelem iránti kérelemnek az alkalmazása indokoltóságát megalapozó körülményeket konkrétan kell tartalmaznia, miképp az azt alátámasztó okiratokat is. A Kp. 50. § (4) bekezdése szerint a kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat csatolni kell. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell. Fentiekkel összhangban rögzítette a bíróság, hogy nem elég annak állítása, hogy a közigazgatási cselekmény jogsértő, „a határozat felperes által állított jogsértésre való hivatkozása nem

²²pl. a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.706/2018/6. számú végzése.

szolgálhat alapul az azonnali jogvédelem iránti kérelem elfogadására. A Kp. – azonosan a régi Pp.-vel – nem ismeri a „fumus boni iuris” intézményét, vagyis az azonnali jogvédelem iránti kérelem vizsgálatánál a bíróság nem veheti figyelembe a közigazgatási cselekmény megtámadásának várható eredményét, illetve az ügy érdemében tett felperesi kifogásokat.²³

Azonnali jogvédelem iránti kérelmet a vizsgált perekben gyakran terjesztenek elő ajánlatkérőnek minősül intézmények, amelyekről köztudott, hogy közérdekű tevékenységet, közfeladatot látnak el. A bírósági joggyakorlat azonban egységes abban, hogy a felperesnek még akkor is részletesen indokolnia kell a kérelmét, ha adott esetben közfeladatot ellátó jellege közismert, finanszírozási háttere köztudott, „kötelezettsége a kérelem alátámasztásaként annak részletes bemutatása - az erre vonatkozó adatok, összefüggések elemzésével, - hogy pontosan milyen az aktuális pénzügyi, gazdasági helyzete, arra milyen hatással bír az adott fizetési kötelezettség teljesítése, végrehajtása”.²⁴ Az indokolási kötelezettség hiánya vonatkozásában a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.706/2018/6. számon kiadott végzése szerint „e rendelkezésből okszerűen következik, - ahogy a korábbi jogintézmény, a végrehajtás felfüggesztése kapcsán a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) 2/2006. Közigazgatási Jogegységi Határozatának V. pontjában kimondta - a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet a bíróság érdemben csak akkor tudja megvizsgálni, ha azt a fél indokolással ellátva terjeszti elő, és a kérelemben előadott okokat, adatokat, tényeket, körülményeket igazolja, vagy a kívánt mértékben valószínűsíti, kivéve, ha azokról a bíróságnak hivatalos tudomása van, illetve ha köztudomásúak.” Önmagában például azon indoklás, mely szerint a Döntőbizottság határozatában foglaltak alapján a Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontja szerinti kizárási ok fennáll, mely felperes számára jelentős érdeksérelmet okoz, nem alapozza meg az azonnali jogvédelem elrendelését. Ezen indokolást általánosnak ítélte meg a bíróság.²⁵

A Döntőbizottság döntéseivel szemben leggyakrabban a Kp. 50. § (2) bekezdés a) pontja szerinti halasztó hatály elrendelését kérik a felperesek. Céljuk többnyire bírságfizetési haladék elérése. Ilyen esetekben lényeges felté-

tel, hogy a bírság megfizetésének elhalasztása alapjául szolgáló okiratok is csatolásra kerüljenek, ugyanis ezek hiánya a kérelem elutasításához vezet.

A kérelem alátámasztására benyújtott bizonyítékoknak mindig az állított magánsérelem közvetlen igazolására kell irányulniuk, így a Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.818/2018/5. számú végzésében nem fogadta el az egy évvel korábbi gazdasági, pénzügyi helyzetre vonatkozó igazolásokat. Elvi éllel szögezte le, hogy „a kérelmet előterjesztő felelőssége, hogy mely pénzügyi dokumentumokat, milyen magyarázattal ellátva tár elő, melyeket ítélt elégségesnek a valószínűsítést kívánó kérelem alátámasztásaként kockáztatva, hogy az adott esetben a mérlegelést igénylő döntéshez - a javára - elégtelen lesz.” Ezen törvényszéki döntés az aktuális anyagi helyzetet bemutató lehetséges iratok körére is adott példát, mely szerint a bankszámlakivonatok, illetve a tárgyév adott hónapjaira vonatkozó főkönyvi kivonatok e körbe esnek.

A halasztó hatály elrendelésének különös esete, amikor annak alkalmazását a Döntőbizottság szerződés érvénytelenségét megállapító döntésével szemben kérik. A Kúria a Kpkf.VI.39.728/2020/3. számú másodfokú végzésében fenntartotta a Fővárosi Törvényszék döntését egyetértve az elsőfokú bírósággal abban, hogy „a Kp. 50. § (1) bekezdésének „vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése” és a „jogvitára okot adó állapot változatlannal fenntartása” fordulatai alapján a deklaratív jellegű, semmisséget megállapító, kötelezést nem tartalmazó közigazgatási cselekmény esetében is lehetőség van azonnali jogvédelem igénybevételére, mely a semmisség hatályosulását halasztja el, nem pedig a szerződés utólagos érvényességét, hatályát állítja vissza visszamenőlegesen.” A Fővárosi Törvényszék a 103.K.701.070/2020/4. számú végzésében arra az esetre, amikor a per tárgya az, hogy a Döntőbizottság jogszerűen semmisítette-e meg a közbeszerzés ajánlatkérőjének valamely döntését, kimondta, hogy a megsemmisített döntés, illetve a közbeszerzési eljárás felfüggesztésére nem irányulhat a halasztó hatály elrendelésére irányuló kérelem.

Természetesen nem csak halasztó hatály, hanem a Kp. 50. § (2) bekezdés c) pontja szerinti ideiglenes intézke-

²³ A Fővárosi Törvényszék 105.K.700.625/2018/7. számú végzése.

²⁴ A Kúria Kpkf.V.39.003/2020/3. számú végzése.

²⁵ Fővárosi Törvényszék 103.K.700.833/2018/6. számú végzése.

dés elrendelésére irányuló azonnali jogvédelem iránti kérelemre is van gyakorlati példa. Az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatosan előjáróban rögzíteni szükséges, hogy a Kp. 54. § (1) bekezdése alapján a bíróságnak rendkívül széles a mozgástere, vagyis bármely intézkedést megtehet, amelynek korlátját kizárólag az képezi, hogy intézkedéseinek a perben hozandó határozat, illetve törvény keretei között kell maradnia. Ezen utóbbi feltételeket – vagyis, hogy mi marad a perben hozandó határozat, illetve törvény keretein belül – a bírósági gyakorlat megszorítóan értelmezi, azt tekinti irányadónak, hogy a bíróság pontosan mit tehet meg egy közigazgatási perben a Kp., mint eljárásjogi norma és a vonatkozó anyagi jogi szabályok – például a Kbt. – eljárási rendelkezései alapján. Abban az esetben, amikor a kereset előterjesztője kérte az ajánlatkérő eltűlését adott közbeszerzési eljárás ismételt megindításától, a Fővárosi Törvényszék kimondta, hogy „a hatóságok eljárása kizárólag a Kbt. személyi és tárgyi hatálya által meghatározott körben, konkrét közbeszerzési eljárás során tanúsított magatartások vizsgálatára korlátozódik, ekként egy, a Kbt. személyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő cselekvési szabadságát a vizsgált közbeszerzési eljárás kivül nem érintheti.”²⁶ A Kúria szerint továbbá a „törvény keretei között” fordulat arra utal, hogy a bíróság nem határozhat meg az ügyre vonatkozó szabályozás, ágazati norma logikájával ellentétes ideiglenes intézkedést.²⁷

Az azonnali jogvédelem iránti kérelmek sajátos csoportját képezik azok, amelyek az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti szerződéskötés megakadályozására irányulnak. Az ilyen jellegű igények általában úgy merülnek fel, hogy a Döntőbizottság elutasítja a felperes jogorvoslati kérelmét, amely egy nyertes pozícióban lévő ajánlattevő ajánlata érvényességének vitatására irányult, majd a döntéssel egyet nem értő felperes a perben a halasztó hatállyal, ideiglenes intézkedéssel azt kívánja elérni, hogy a per jogerős befejezéséig az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő ne köthesse meg a közbeszerzési szerződést. Újabban továbbá olyan kérelmek is megjelennek, amelyek szerint a Döntőbizottság, miután elutasítja azt a jogorvoslati kérelmet, amelynek tárgya a felhí-

vás jogsértő jellege, a felperes a kereset benyújtásával arra törekszik, hogy a szerinte továbbra is jogsértő felhívás alapján az ajánlatkérő ne tudjon szerződést kötni senkivel, amíg a perben jogerős döntés nem születik. A Kúria szerint azonban „az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasító érdemi döntés nem jár olyan közvetlen joghatással, amelynek megakasztása érdekében a halasztó hatály jogintézménye a kért jogvédelemre alkalmas eszköznek bizonyulna.”²⁸

Külön célszerű foglalkozni azon esettel, amikor a Döntőbizottság jogorvoslati kérelmet elutasító határozatával szemben terjesztenek elő azonnali jogvédelem iránti kérelmet. Bár azóta változott a jogi környezet, témánk szempontjából irányadó a Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság 3.Kpkf.670.561/2015/3. számú végzése, amely még a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában adott általános érvényű állásfoglalást. Eszerint annak ellenére, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati kérelmet elutasító határozatának rendelkező részében a kizárás jogkövetkezményeinek beálltát megállapította, azok a Kbt. előírásai alapján már az ajánlatkérő kizárás tárgyában hozott döntésével beálltak. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelemmel nem lehet a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője által hozott döntés közvetlen hatását elhárítani, erre kizárólag a Döntőbizottság határozatának megsemmisítése lehet alkalmas.

A Fővárosi Törvényszék legújabb gyakorlatot alakító 103.K.701.690/2021/3. számú végzésében is arra az álláspontra helyezkedett, hogy „nem kizárt, hogy kérelmet elutasító döntés által kiváltott joghatás elhárítása indokoljon azonnali jogvédelmet a keresetlevelet előterjesztő fél számára”. Mindezekkel együtt a bíróság – a fent ismertetett joggyakorlatból kiindulva – nem fogadta el azt a kérelem alapjául szolgáló célkitűzést, amely arra vonatkozott, hogy a halasztó hatály elrendelése változtasson a közbeszerzést lezáró ajánlatkérői döntésen, mint ahogy azt sem, hogy meggátolja az ajánlatkérőt új közbeszerzési eljárás lefolytatásában.

Az azonnali jogvédelem tárgyában hozott bírósági döntésekkel szemben nyolc napon belül lehet fellebbezést

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 103.K.700.602/2018/4. számú végzése.

²⁷ A Kúria Kpkf.VI.40.226/2020/2. számú végzése.

²⁸ A Kúria Kpkf.VI.39.009/2021/2. számú végzése.

előterjeszteni, a Kp. 51. § (5) bekezdése szerint azonban a fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Vannak a közbeszerzési törvényben olyan speciális előírások, amelyek bírói értelmezése különösen szükséges nem csupán a perek, hanem a döntőbizottsági eljárások hatékony és jogszerű lefolytatása érdekében. Ezek között számon tartunk a perek gyorsítását szolgáló szabályokat, továbbá a hatóság határozatainak és végzéseinek megváltoztathatóságára vonatkozókat, különös tekintettel a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket érintően, valamint felmerültek bizonyos, perbeli bizonyításra vonatkozó előírások is. Mindezeket a következő fejezetben foglalom össze.

Speciális eljárási szabályok

A per gyorsítását szolgáló szabályok

A Kbt. 171. § (1) bekezdésében a Kbt. a Kp. szabályaitól eltérő peres eljárásjogi szabályokat állapít meg, melyek jelentős részben a peres eljárások gyorsítását szolgálják. Ennek megfelelően a bíróság nyolc napon belül küldi meg az alperes Döntőbizottság védiratát a felperes részére, a Kbt. 171. § (3) bekezdése a hiánypótlásra nyolc napos határidőt ír elő, mely legfeljebb nyolc nappal meghosszabbítható, a bíróság döntésének meghozatalára a Kbt. 172. § (5) bekezdése hatvan napos határidőt állapít meg, abban az esetben, ha nincs szükség bizonyítási eljárás lefolytatására, vagy tárgyaláson kívüli eljárás esetén. Azon perekben, amelyek a Döntőbizottság szerződéskötés engedélyezése tárgyában hozott végzésével szemben vannak folyamatban, a bíróság tíz napon belül határoz. A korábbi szabályozással azonosan a feleknek a tárgyalás tartását kérniük kell, bár ennek hiánya nem akadályozza a tárgyalás tartásának. A Kp. 77. §-a alapján a bíróság értesíti a feleket a per tárgyaláson kívüli elbírálásáról. Szintén az eljárások gyorsítását szolgálja a Kbt. 172. § (7) bekezdés azon rendelkezése, melynek alapján a bíróság határozatát annak meghozatalát követő tizenöt napon belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti. A Kp. 8. § (1) bekezdése alapján a Döntőbizottság döntései bírói felülvizsgálatára irányuló perekben három hivatásos bíróból álló tanács jár el. Bár a Kp. 8. § (2) bekezdése, ha az ügy mind ténybeli, mind jogi szempontból egyszerű megítélésű,

lehetővé teszi egyesbíró eljárását, a gyakorlatban erre ritkán kerül sor.

Az érdekeltek perbe lépése

A Kp. rendelkezései szerint a bíróság az ismert érdekelteket értesíti a perbelépés lehetőségéről. A Kp. meghatározza az érdekelt fogalmát is,²⁹ mely szerint, akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, továbbá az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt. A kialakult gyakorlat szerint abban az esetben, ha a Döntőbizottság nem igazolta, hogy az ismert érdekelteket a Kp. 40. § (8) bekezdése alkalmazásával értesítette a keresetlevél benyújtásáról, a bíróság felhívja ennek igazolására. A közigazgatási hatóság értesítési kötelezettsége, s a bíróság perbelépés lehetőségéről való tájékoztatása nem helyettesíti egymást.

E körben kell megemlíteni, hogy a Kbt. „közbeszerzési ügyben érdekelt” kifejezést használ, amely személyi kör nem feltétlenül esik egybe a Kp. „érdekelt” fogalmával. A közbeszerzési ügyben érdekelteknek a Döntőbizottság gyakorlata szerint tipikusan az ajánlattevők/részvételre jelentkezők minősülnek. Azonban a közbeszerzési ügyben érdekeltek nem minden esetben válnak ügyfélle (Kbt. 154. § (1b) bekezdés), mint azt a korábbi fejezetben kifejtettük. Előfordul az az eset, hogy azon közbeszerzési ügyben érdekelt, aki részvételi szándékát nem jelezte a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban – így nem minősül ügyfélnek – a Kp. szabályai alapján a közigazgatási perben érdekeltnak minősül. Erre példa lehet, ha a nyertesként kihirdetett ajánlattevő ajánlatának érvényességét más ajánlattevő támadja sikeresen jogorvoslat keretében, ugyanakkor a nyertesként kihirdetett ajánlattevő Kbt. 154. § (1a) bekezdése alapján részvételi szándékát nem jelzi, így a jogorvoslati eljárásban ügyfélként nem vett részt. A közigazgatási tevékenység azonban jogos érdekét közvetlenül érinti, ugyanakkor nem minősül – saját magatartása miatt – ügyfélnek, de mégis ismert érdekeltnak kell tekinteni, s nem mellőzhető részére a Kp. 40. § (8) bekezdése szerinti, valamint a Kp. 20. § (4) bekezdés szerinti értesítés megküldése. Sajátos jogbizonytalanságot okoz a fenti,

²⁹ Kp. 20. §.

gyakorlatban előfordult eset, a tekintetben, hogy az ügyfélként a jogorvoslati eljárásban el nem járt érdekelt, az általa esetlegesen sérelmezett döntésről mikor értesül. Amennyiben ugyanis részére – ügyféli jogállása miatt – nem kézbesítik a Döntőbizottság eljárást lezáró döntését, kérdéses, hogy a kereset benyújtására számára nyitva álló határidő megnyílik-e és amennyiben igen, mely időpontban.

Speciális bizonyítási szabályok a közbeszerzési tárgyú perekben

A közbeszerzési ügyben hozott döntések felülvizsgálata tárgyú perekben alkalmazni kell a Kp. 3. § (3) bekezdéséből és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 265. §-ából következő elveket, vagyis, hogy a jogvita elbírálásához szükséges tények feltárása, az annak alátámasztására szolgáló adatok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátása a feleket terheli és a perben jelentős tényeket annak a félnek kell bizonyítani, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valószínűleg fogadja el, továbbá a bizonyítás elmaradásának, vagy sikertelenségének következményeit is ez a fél viseli. A Döntőbizottság határozatai, végzései esetében tehát annak bizonyítása, hogy jogsértés történt, a felperes kötelezettsége.

Mіндеzen elvek mellett a bizonyítandó tényeket tekintve a bizonyításra további sajátos szabályok vonatkoznak a közbeszerzési tárgyú perekben. Figyelemmel kell lenni ugyanis arra, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában egy másik eljárást – az adott közbeszerzési eljárást – vizsgál. A Döntőbizottság eljárásának tárgya, hogy az adott közbeszerzési eljárás valamely résztvevője (ajánlatkérő, ajánlattevő, kapacitást biztosító szervezet, alvállalkozó, stb.) elkövetett-e egy adott jogsértőnek minősülő cselekményt, vagy jogsértőnek minősülő mulasztást valósított-e meg. Mindezen körülményeket a Döntőbizottság azon jogszabályok és tények ismeretében vizsgálja, amelyek az adott jogsértő cselekmény, mulasztás idején hatályban voltak, illetve fennálltak, tehát azt, hogy a vélt jogsértést megvalósító személy az adott időpontban milyen ismeretekkel (vagy azok hiányával) rendelkezett. Elvi éllel rögzítette a Fővárosi Törvényszék a 16.K.700.326/2018/15. számú ítéletében, hogy „abban az esetben, ha a jogorvoslati kérelem valamely ajánlat érvénytelensége kifogásolása okán kerül benyújtásra, avagy egy ajánlat érvényességét kérdőjelezi meg, a Kbt. 69. §-a alapján - a jogorvoslati

kérelem keretei között - az érvénytelenné nyilvánításhoz, illetve az érvényességhez vezető folyamatot vizsgálja meg a Döntőbizottság.” E körben a Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.964/2019/9. számú ítéletében úgy foglalt állást, hogy „az ajánlat teljesíthetőségét és a jogszabályoknak való megfelelését az ajánlattétel időpontjában rögzített adatok alapján kell megítélni.” A Kúria továbbá a Kfv.II.37.597/2017/8. számú ítéletében megállapította, hogy „a közbeszerzésből kizárt ajánlattevőnek az újabb közbeszerzési eljárásból való kizárása jogszerűségének megítélésénél a kizárás joghatálya bekövetkezésének időpontja bír jelentőséggel, a hamis adatszolgáltatás miatti kizárás tárgyában ezt követően, később született jogerős ítéletnek és e döntéssel a kizárás jogsértő jellege kimondásának nincs visszamenőleges kihatása a jelen perrel érintett közbeszerzésből való kizárásra.”

Fentiek alapján tehát a Döntőbizottság határozatai felülvizsgálatára irányuló perekben a bizonyítás csak a perrel érintett közbeszerzés cselekményei, mulasztásai időpontjában a jogsértésért felelős személy által ismerhető tényekre terjedhet ki.

A Közbeszerzési Döntőbizottság döntéseinek megváltoztathatósága

A Kbt. 172. § (1) bekezdése alapján, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja, abban az esetben alkalmazhatja a Kbt. 165. § (3) és (6) bekezdése szerinti jogkövetkezményeket. Hangsúlyozni szükséges, hogy a Kbt. 172. § (1) bekezdése a bíróság összegének megváltoztatására is lehetőséget ad, de csak abban az esetben, ha a bíróság úgy változtatja meg a Döntőbizottság határozatát, hogy jogkövetkezményként alkalmazza a Kbt. 165. § (3) és (6) bekezdéseit. Minderre végül is akkor kerülhet sor, ha a keresettel támadott határozat megváltoztatásának eredményeként az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítása vagy a jogsértés hiányának megállapítása helyett jogsértést állapít meg a bíróság. Ebben az esetben a megváltoztatás során a bíróság átveszi a közigazgatási hatóság hatáskörét és mind a bíróság, mind a jogkövetkezmények tekintetében önálló mérlegelést folytat.

A bírói gyakorlatban megváltoztató tartalmú ítélet hozatalára rendkívül ritkán kerül sor. A Kúria a Kfv.II.37.910/2021/6. számú ítéletében arra az esetre, ha a bíróság nem ért egyet a felülvizsgálat tárgyát képező alperesi határozattal, lényegében legitimálta a

formális értelemben, megjelenését tekintve az alperesi határozatot hatályon kívül helyező és az alperest új eljárásra kötelező, tartalmilag azonban megváltoztató jellegű ítélethezatalt. A Kúria szerint bár a Kbt. 172. § (4) bekezdése 2018. január 1. napját megelőzően (a Kp. hatályba lépése előtt), meghatározta, hogy a bíróság az alperes határozatát kizárólag a jogorvoslati eljárás lényeges és az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül, mindez megváltozott, mivel a Kp. 90. § (1) bekezdése már csak lehetőséget ad a bíróságnak a megváltoztatásra. Egyfokú eljárásokban – így a közbeszerzési eljárásokban hozott határozatokkal szemben indult közigazgatási perekben – ez is csak akkor jöhet szóba, ha azt külön törvény, azaz jelen ügyben a Kbt. lehetővé teszi [Kp. 90. § (1) bekezdés b) pont]. A Kúria szerint a „Kbt. 172. §-ából ugyan levezethető, hogy az alperes határozatát a bíróság megváltoztathatja, ez azonban nem kötelezettsége, hanem a fentiek alapján csak lehetőség. Ennek következtében a bíróságnak nagyobb mozgástere van a hatályon kívül helyezés és a megváltoztatás közötti döntés körében, jogszabálysértés megállapítása esetén, és nincs olyan jogszabályi rendelkezés, [...] amelyből levezethető lenne, hogy a bíróságnak [...]” kötelező lenne a határozatot megváltoztatni. A Kúria végülis arra jutott, hogy nem sért jogszabályt az elsőfokú bíróság, amikor „annak ellenére, hogy az alperesi határozattal szemben tartalmilag jogsértést megállapító döntést hozott, az ítélet rendelkező részében nem az alperesi határozat megváltoztatásáról, hanem annak megsemmisítéséről döntött.” Az egyébként, hogy az elsőfokú perben a közigazgatási bíróság megváltoztató jellegű, vagy hatályon kívül helyező ítéletet hoz, abból a szempontból bír jelentőséggel, hogy az alperesi Döntőbizottságnak csak

az elsőként említett esetben van fellebbezési joga, ezzel a megváltoztató tartalmú, de megjelenését tekintve hatályon kívül helyező ítéletekkel az alperest a bírói gyakorlat – amennyiben nem ért egyet az alperesi döntéssel – rendszeresen megfosztja rendes jogorvoslatához fűződő jogától.

A bírósági felülmérlegelés tilalma, illetve a bírósági ítéletekkel szembeni jogorvoslat

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai megváltoztatásával összefüggésben ismertetem a mérlegelési jogkörben hozott döntések felülvizsgálata körében kialakult bírósági gyakorlatot. Ezek szerint a bírósági felülmérlegelés kizárt, az ugyanis hatáskörelvonáshoz vezetne. A kérdés egyébként alapvetően a bírságkiszabással összefüggésben merül fel, ahol a Kbt. 165. § (11) bekezdése³⁰ mind a bírság kiszabása, mind a bírság összege tekintetében mérlegelési lehetőséget biztosít a Döntőbizottság részére. A bíróságoknak, amennyiben a perben a bírságkiszabás jogszerűtlen voltát kérik megállapítani, a Kp. 85. § (5) bekezdéséből³¹ kell kiindulniuk. A jogszabály lényegét a Fővárosi Törvényszék az irányadó bírói gyakorlattal összhangban az alábbiak szerint foglalta össze. „A mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. §-ában meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatók meg, vagy azok nem okszerűek.”³² A bírósági felülvizsgálat során az alperesi mérlegelési jogkör nem vonható el, ezzel egyezően rögzítette azt a Kúria is irányadó

³⁰ A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
- b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
- c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
- d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
- e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
- f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat

figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

³¹ A Kp. 85. § (5) bekezdése szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.

³² Fővárosi Törvényszék 103.K.700.571/2023/12. számú ítélete.

ítéletében, hogy „konkrétan kimutatható jogszabálysértés hiányában nincs helye a határozat megváltoztatásának pusztán azon az alapon, hogy lehetséges egy másik, esetleg még okszerűbb mérlegelés is.”³³ Elmondható tehát, hogy a töretlen bírósági joggyakorlat szerint a mérlegelési tevékenység akkor jogszerű, ha a hatóság a szankció alkalmazásakor az eset összes körülményét figyelembe veszi, és a jogszabályban (Kbt. 165. § (11) bekezdése) „különösen” megjelöléssel felsorolt mérlegelési szempontok vizsgálatára is kitér, illetve amennyiben ezen utóbbiak közül valamelyik nem releváns az adott tényállás szempontjából, úgy arra vonatkozóan ad indokolást.³⁴

A mérlegelési jogkör jellegét a Kúria is értelmezte a Kf.III.37.634/2019/6. számú ítéletében, és arra jutott, hogy „mérlegelési jogkörben hozott döntésről akkor beszélünk, ha a hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza, amely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki. Ennek megfelelően adott tényállás mellett több jogszerű döntés is hozható. A közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott határozatot is csak jogszabálysértés esetén változtathatja meg. Önmagában nem ad alapot a döntés megváltoztatására pusztán az a körülmény, hogy egy másik mérlegeléssel más jogszerű döntés is hozható. A bíróságnak a Kp. 85. § (5) bekezdésében foglalt szempontokat kell értékelnie, a határozat indokolásában foglaltak alapján kell megítélnie azt, hogy az alperes mérlegelése jogszerű volt-e, avagy sem. Nem feladata tehát a bíróságnak a bírságkiszabásnál irányadó szempontok újraértékelése, az alperesi mérlegelés felülmérlegelése, hiszen az az alperes hatáskörének átvételét jelentené.” Mindez a Kp. 85. § (5) bekezdésével összefüggésben úgy értelmezhető, hogy a mérlegelési jogkörben megállapított bírság nem módosítható, amennyiben az alperes mérlegelésre vonatkozó hatáskörében járt el, továbbá a mérlegelés szempontjai és

azok okszerűsége a határozatból megállapítható. A Kúria úgy foglalt állást ugyanakkor, hogy „a tévesen értékelt mérlegelési szempont alapot adhat a bírság összegének mérséklésére”, tehát amennyiben egy bírságkiszabási szempontot a hatóságnak nem lehetett volna döntésekor figyelembe vennie, mert annak feltételei nem álltak fenn, a bírság mérséklése lehetséges.

Végül a közbeszerzési tárgyú perekben hozott bírósági döntésekkel szembeni jogorvoslatról elmondható, hogy a Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perekben a Kbt. 172. § (6) bekezdése kizárja a fellebbezési jogot, míg a felülvizsgálatot a 169. § (2) bekezdése. A Kbt. 169. § (2) bekezdését a jogalkotó 2025. március 1-jével hatályon kívül helyezi, ezzel az önálló jogorvoslattal megtámadható végzések felülvizsgálata tárgyában hozott elsőfokú végzések felülvizsgálata is kérhető lesz. A jogalkotó a törvénymódosítást alapvetően azzal indokolta, hogy a „Döntőbizottság által hozott végzésekben foglalt jogértelmezés a közbeszerzési jogorvoslatokhoz való hozzáférés tekintetében alapvető fontosságú lehet”, ezért fontos, hogy a témában minél több kötelező jellegű kúriai jogértelmezés születhessen.

Sajátosan alakulnak a perorvoslatok a Döntőbizottság határozatával összefüggésben hozott ítéletek vonatkozásában. A Kbt. 172. § (6) bekezdése ugyanis csak abban az esetben engedi meg a fellebbezést, ha a bíróság a Döntőbizottság döntését megváltoztatta. A kereset elutasítása, vagy a Döntőbizottság döntésének hatályon kívül helyezése esetén fellebbezésnek helye nincs, ugyanakkor a felülvizsgálat lehetséges. A fellebbezések esetén másodfokon a Fővárosi Ítéltábla jár el. Felülvizsgálati kérelem a Kúria előtt terjeszthető elő a rendes jogorvoslati jog kimerítését követően.

³³ Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítélete.

³⁴ Fővárosi Törvényszék 103.K.705.668/2020/32. számú ítélete.