

A jogorvoslati eljárás ügyfelei a jogszabályi háttér, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság egyes jogorvoslati tárgyak szerinti gyakorlata alapján

The parties to the review proceedings, based on the applicable legal framework and the practice of the Public Procurement Arbitration Board in relation to specific types of review cases

Dr. Fáry Zoltán, közbeszerzési biztos, elnökhelyettes, Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

DOI: 10.37371/KEP.2026.9.4

Címszavak: közbeszerzési jogorvoslat, Közbeszerzési Döntőbizottság, közigazgatási hatósági eljárás, közigazgatási per

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

Absztrakt

A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogvita eldöntésére, a jogsértés megállapítására, annak következményei alkalmazására vagy annak kimondására, hogy nem történt jogsértés, Magyarországon a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel. A közigazgatási szervezetrendszerben működő, de egyébként ún. kvázi bíróságnak minősülő szervezet speciális, kontradiktórius eljárást folytat, amelynek szereplői között nyilvánvaló érdekellentét feszül. Az eljáró jogorvoslati fórum minden döntésében az egyik ügyfél számára kedvező, míg a másikra nézve valamilyen hátránnyal járó megállapítást tesz. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása továbbá „eljárás az eljárásban”. A jogorvoslati eljárás valamilyen módon kapcsolatban van azzal a közbeszerzési eljárással, amelyet érint: ritkábban, ha pl. a jogvita tárgya a közbeszerzés előkészítése, megelőzheti azt, a legtöbb esetben azonban vagy a közbeszerzés bírálati folyamatába, vagy a közbeszerzési szerződés teljesítési szakaszába ékelődik be. Mivel az is lehetséges, hogy bizonyos személyek, illetve szervezetek jóval a közbeszerzési eljárás lezárulását, vagy a közbeszerzési szerződés teljesítését követően indítanak jogvitát, akár a közbeszerzés után is sor kerülhet rá. A jogorvoslati eljárásokban ügyféli jogállással rendelkező jogalanyok ismerete, speciális jogaik és kötelezettségeik számba vétele így fontos lehet a közbeszerzési szakterülettel foglalkozó szakembereknek. Jelen tanulmány a fentiek felismerése miatt a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában ügyfélpozícióban lévő személyi kört tárgyalja, illetve e személyek jogait és kötelezettségeit ismerteti a jogszabályi előírások és a joggyakorlat elemzésével.

Abstract

In Hungary, the exclusive jurisdiction and competence to adjudicate disputes related to public procurement, determine whether an infringement has occurred, impose the

legal consequences thereof, or declare that no infringement has taken place, is vested in the Public Procurement Arbitration Board. Although the Public Procurement Arbitration Board operates within the system of public administration, it is generally regarded as a quasi-judicial body. It conducts a special adversarial procedure in which the parties have inherently conflicting interests. In every case, the review body renders a decision that is favourable to one party while simultaneously imposing a disadvantage or adverse finding on the other. Furthermore, proceedings before the Public Procurement Arbitration Board constitute, in essence, a „proceeding within a proceeding.” The review procedure is invariably connected to the public procurement procedure concerned. In less common cases – such as where the dispute relates to the preparation of the procurement procedure – it may precede the commencement of the procurement itself. In most instances, however, it intervenes either during the evaluation stage of the procurement procedure or during the performance of the public procurement contract. Since certain persons or organisations may initiate review proceedings well after the conclusion of the procurement procedure or the completion of contract performance, such proceedings may also take place after the procurement process has ended. Accordingly, the legal entities enjoying the status of parties in public procurement review proceedings, together with their special rights and obligations, are of considerable importance to professionals engaged, whether directly or indirectly, in the field of public procurement. In the light of this, the present study examines the group of persons who may participate in review proceedings before the Public Procurement Arbitration Board as parties, and analyses their rights and obligations through an examination of the relevant statutory provisions and judicial and administrative practise.

1. Bevezetés

A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóí szerint¹ az utóbbi öt évben közel azonos számú közbeszerzési eljárást folytattak le Magyarországon, ehhez képest azonban a közbeszerzési jogorvoslatok száma növekvő tendenciát mutat.

A közbeszerzési eljárások számának alakulása (db), 2021-2025 években				
2021 év	2022 év	2023 év	2024 év	2025 év
7676 db	7894 db	7964 db	7592 db	6923 db
A Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárások száma, 2021-2025 években				
2021 év	2022 év	2023 év	2024 év	2025 év
557 db	534 db	598 db	823 db	831 db

A fenti táblázat alapján látható, hogy az utóbbi öt év adatai szerint évente átlagosan mintegy 670 db jogorvoslati eljárás indul az átlagosan 7600 db közbeszerzési eljárásból, amely közel 9 %-os arány. Ha tehát indítanak egy közbeszerzési eljárást, az esélye, hogy valamikor jogorvoslatra kerül sor az esetében, kilenc a százhoz, tehát átlagban minden tizenegyedik közbeszerzési eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerül. Amennyiben egy közbeszerzési eljárást érintően jogorvoslati eljárás indul, abban a közbeszerzési eljárásokban részt vevő, illetve részt vett személyek többsége nyilvánvalóan megjelenik valamilyen formában, a hatósági eljárás ügyfelévé azonban értelemszerűen nem mindegyikük válik. Azon személyek azonban, akik vagy amelyek közbeszerzési eljárásban vesznek részt – így a közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles ajánlatkérők, az ajánlattevők, a kapacitást nyújtó szervezetek, az alvállalkozók, stb. alappal számíthatnak arra is, hogy a közbeszerzés valamely szakaszát érintő jogorvoslati eljárásban vesznek részt, ahol speciális jogok illetik meg őket, ugyanakkor eljárási kötelezettségeik is felmerülhetnek. A közbeszerzési eljárás és a jogorvoslati eljárás közötti óhatatlan kapcsolat tehát e körben fennáll, az alábbiakban ezért egy rövid, a hatósági eljárási ügyfélfogalom ismertetését érintő kitérő után azt mutatom be, hogy mely közbeszerzési résztvevők válhatnak tipikusan a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás ügyfeleivé.

2. A hatósági eljárási ügyfél-fogalom

Mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárásokra a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) által lehetővé tett eltérésekkel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) irányadó, az ügyfélfogalom meghatározása ezen jogszabály előírásai alapján kezdhető el. Az Ákr. általános előírása² természetesen valamennyi hatósági eljárásban érvényesül, így a jogorvoslati eljárásokban is. Eszerint ügyfél lehet természetes és jogi személy is, illetve bármely egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Az Ákr. továbbá lehetővé teszi, hogy ágazati törvény megállapítsa azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

Ezen meghatározás alapján hangsúlyos, hogy maga az Ákr. is kiemeli, hogy akkor minősül a jogalany ügyfélnek, ha jogát, jogos érdekét a konkrét ügy közvetlenül érinti, tehát az, amit figyelembe kell venni az ügyféli jogállás meghatározásakor, az az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség. E szabály jelentőséggel bír valamennyi ágazati jogszabály ügyfélfogalmának értelmezésekor, különösen ott, ahol több személy is érintett lehet egy hatósági ügyben (pl. építéshatósági eljárás). Az is lényeges, hogy ha egyszer létrejön a törvény által megkövetelt „közvetlen érintettség”, az később el is enyészhet, tehát folyamatosan vizsgálni szükséges

¹ Az éves beszámolók elérhetők: <https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/>.

² Az Ákr. 10. §-a szerint: [Az ügyfél]

(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

(2) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

a fennállását. Az adott hatósági ügyben így a hatóság egy bizonyos pillanatban megállapítja a közvetlen érintettséget, az ügyféli jogállást, ugyanakkor változhatnak úgy a körülmények, amelynek eredményeként az ügyféli jogállás kiüresedik (pl. az építészeti hatósági eljárás alatt megszűnik az ingatlan tulajdonjoga³).

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a fenti alapvetések természetesen érvényesülnek, ugyanakkor az Ákr. 10. § (1) és (2) bekezdése mégis speciális értelmezést igényel a Kbt., a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatot biztosító uniós jog és természetesen a hazai joggyakorlat keretei között.

3. Az általános ügyfélfogalom leképezése a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban

A döntőbizottsági jogorvoslati eljárás egyik sarokköve az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról (a továbbiakban együtt a két eredeti és a módosító irányelv: Jogorvoslati irányelvek). Az uniós jogszabályok témánk szempontjából két jelentős előírást tartalmaznak. Egyrészt azt az elvárást támasztja a közbeszerzési jogorvoslatlal szemben, hogy az legyen „hatékony” és a „lehető leggyorsabban” igénybe vehető⁴, másrészt előírja, hogy „legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”⁵

A két követelmény érvényesülése a jogalkotás és a jogalkalmazás terén ellentmondásos helyzetet eredményezhet. Egy közbeszerzés célja alapvetően az, hogy a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek beszerzése megvalósuljon. Amennyiben valamelyik résztvevő szerint ebben a folyamatban felmerül a jogsértés lehetősége, nyilvánvaló, hogy azt azért kell a jogorvoslati szervnek

minél gyorsabban kivizsgálnia, hogy ha mégsem történt jogsértés, vagy ha az reparálható, az ajánlatkérő mielőbb folytathassa tevékenységét, megköthesse a szerződést, amelynek célja alapvetően valamilyen közszükséglet megvalósítása. Azért kell hatékonynak lennie továbbá a jogorvoslatnak, hogy akiknek szükséges, élhessenek vele és olyan tényleges eredménnyel járjon, amely adott esetben megakadályozza, hogy a közpénz-költésre jogszerűtlenül kerüljön sor.

A fentiekből következik, hogy a gyakorlatban az a legmegfelelőbb általános megoldás – és ezt is alkalmazta a magyar jogalkotó –, hogy amennyiben jogorvoslati kérelmet vagy hivatalbóli kezdeményezést nyújtanak be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz, és még nem került sor szerződéskötésre, a jogvita elbírálásáig szerződéskötési moratórium áll be, vagyis az ajánlatkérő nem kötheti meg a szerződést.⁶

A gyorsaság, hatékonyság feltételeit azonban meg kell teremteni. Egy közbeszerzési eljárásban ugyanis sok érintett, érdekelt van. Ha túl sok személy, szervezet számára lehetséges jogorvoslati kérelem benyújtása, vagy túl sok gazdasági szereplő vesz részt a jogorvoslati eljárásban (az ügyfelek száma túl sok), az végső soron a hatósági eljárás hatékonyságát és gyorsaságát veszélyezteti, ha viszont ezen személyek számát szűken határozzuk meg, akkor lehet, hogy a jogorvoslati eljárás gyors lesz (vagy egyáltalán nem kerül rá sor), de végső soron maga a jogorvoslat veszít hatékonyságából.

Az Ákr. ügyfélfogalma és a Jogorvoslati irányelvekből következő elvárások ütközéspontja így a Kbt. XXI. Fejezete (A jogorvoslattal kapcsolatos szabályok), amely úgy próbál megoldást találni a kihívásokra, hogy speciális ügyfélfogalmakat vezet be.

4. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás ügyfelei

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre, ún. eljárás megindítására irányuló kérelemre („jogorvoslati kérelem”), vagy hivatalból, ún. hivatalbóli eljárást kezdeményező irat („hivatalbóli kezdeményezés”) alapján⁷

³ a Kúria Kfv.IV.37.100/2021. szám alatt folytatott felülvizsgálati eljárása szerinti tényállásban.

⁴ a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelv 1. Cikk (1) bekezdése.

⁵ a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelv 1. Cikk (3) bekezdése.

⁶ Kbt. 131. § (7) bekezdése.

⁷ A Kbt. 148. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban – a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint –, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

indulhat meg. Azon személyek, illetve szervezetek, amelyek az eljárás megindításának alapjául szolgáló iratot benyújtották, még nem feltétlenül válnak ügyfélle, a jogorvoslati kérelmet előterjesztő kérelmező, illetve a hivatalbóli kezdeményezést benyújtó hivatalbóli kezdeményező esetében további feltételeknek kell teljesülniük.

Az a szerencsés, ha egy közbeszerzési eljárásban minél több gazdasági szereplő vesz részt, a verseny akkor érvényesül, ha több érdeklődését jelző szervezet van, többen tesznek indikatív ajánlatot, vagy később többen nyújtanak be részvételi jelentkezést vagy tényleges ajánlatot. E körben hangsúlyos, hogy vannak olyan szereplői a közbeszerzési eljárásnak, amelyeket az adott jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogvita kifejezetten érint például azért, mert az ő részvételi jelentkezésük, ajánlatuk elfogadhatósága, bírálata, érvényessége a jogvita tárgya, vagy esetükben állít valaki hamis adatszolgáltatást, összeférhetetlenséget. A Kbt. ezen érintettek esetében nem biztosítja az automatikus ügyféli jogállást a hatósági eljárásban, ahhoz, hogy ügyféllé váljanak, esetükben további feltételeknek kell teljesülniük.

4.1. A jogorvoslati kérelmet benyújtó ügyfelek („kérelmezők”)

Az ügyféli jogállás, mint fentebb említettük, nem jön létre automatikusan, ahhoz egyéb törvényi feltétel fennállása szükséges. A joggyakorlatban ki is alakult egy fogalom, az ún. „ügyfélképeség”, amely a jogorvoslati kérelem benyújtásához szükséges jogi érdek fennállásának kereteit fogja össze. A jelen cikknek, bár nem az ügyfélképeség a tárgya, annyiban mindenképpen kell érintse azt, hogy az ügyféli minőség egyik alapvető feltétele, a téma fontosságát is mutatja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság külön közleményt adott ki vele kapcsolatban.⁸ Olyan személyek nyújthatnak tehát be jogorvoslati kérelmet, akik/amelyek egy adott közbeszerzéssel valamilyen módon kapcsolatba kerültek, így pl. jogsértést észleltek a közbeszerzés előkészítése során, a közbeszerzési hirdetmény vagy dokumentáció valamely előírását sérelmezik, vagy részvételi jelentkezésük, ajánlatuk jogsértő módon került az ajánlatkérő által figyelmen kívül hagyásra, érvénytelenné nyilvánításra.

A jogorvoslati kérelmet előterjesztő ügyfeleket a Kbt. a kérelmező gyűjtőnév alatt fogja össze, és fel is sorolja, mely jogalanyok lehetnek ezek, ennek során azonban közbeszerzési eljárásbeli szerepükből indul ki.⁹ Így említésre kerül az adott közbeszerzés ajánlatkérője, továbbá az, aki ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtott be a közbeszerzési eljárásban, személy szerint akkor is, ha közös részvételi jelentkezőként vagy közös ajánlattevőként indult. Fontos, hogy a Kbt. jogorvoslati eljárásra vonatkozó rendelkezései visszautalnak a közbeszerzési anyagi jog szabályaira, ezért a kérelmezők köre meghatározásakor a Kbt. értelmező rendelkezéseit is figyelembe szükséges venni.¹⁰ Mivel a Kbt. értelmező rendelkezései szerint az ajánlattevői és a részvételi jelentkezői minőség alapját az képezi, hogy előbbiek gazdasági szereplőnek minősüljenek, és a gazdasági szereplő fogalmát a törvény definiálja, valójában mindenki benyújthat jogorvoslati kérelmet, aki/amely a Kbt. szerinti gazdasági szereplőnek minősül. Így nyitva áll az út bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja előtt, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

A gyakorlatban alapvetően a közös részvételre jelentkezők, közös ajánlattevők esetében merült fel jogvita. A Kúria a 2011. február 21-én hozott, irányadó ítéletében¹¹ úgy foglalt állást, hogy a közös ajánlattevői konzorciumok, mivel nem rendelkeznek önálló jogalanyisággal, nem válhatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának ügyfeleivé. Lényeges azonban, hogy bár az ítélet alapjául szolgáló jogszabály azóta megváltozott, mert a 2015. november 1-jén hatályba lépett Kbt. 3. § 10. pontjában az ügyféli minőség alapját képező „gazdasági szereplő” fogalom-meghatározásban már szerepel az olyan személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja, mégsem terjedt el, hogy a közösen jelentkező vagy ajánlatot benyújtó résztvevők a konzorcium nevében nyújtanak be kérelmet, vagy az egyik közös ajánlattevő, részvételre jelentkező nyújtja be a kérelmet, vagy mindegyikük külön-külön vállalkozik erre.

⁸ Elérhető: https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/dontobizottsag/kozlemenyek_db/

⁹ Kbt. 148. § (2) bekezdése.

¹⁰ Kbt. 3. § 1., 10. és 36. pontjai.

¹¹ A Kúria Kfv.VI. 39.075/2010/17. számú ítélete.

Gyakori, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtani szándékozó még a részvételi jelentkezés vagy az ajánlattétel előtt áll és pont azért nem válik részvételi jelentkezővé, ajánlattevővé, mert valamilyen, szerinte Kbt. előírásba ütköző ajánlatkérői rendelkezés miatt nem képes részt venni a közbeszerzési eljárásban. A Kbt. az „egyéb érdekelt” fogalmat vezeti be, amely valójában egy gyűjtőfogalom arra az esetre, amikor nem ajánlattevő, részvételre jelentkező nyújt be kérelmet, hanem egyéb olyan személyek, akik/amelyek bármely módon érdekeltek egy közbeszerzésben. Természetesen a jogi érdekelt valamennyi fentebb felsorolt kérelmező esetében vizsgálni szükséges, és ez meg is történik.

Az ajánlatkérő egyrészről, a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet másrészről, különböző okok miatt, mégis speciális helyzetben vannak. Az ajánlatkérő ugyanolyan feltételek szerint nyújthat be jogorvoslati kérelmet, mint bármely más kérelmező, privilegiált helyzetben van azonban akkor, amikor a saját ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívása, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt nyújt be kérelmet. Erre ugyanis egész addig van lehetősége, amíg meg nem hozza eljárást lezáró döntését, minden egyéb esetben ugyanakkor az általános szabályok vonatkoznak rá. Fontos, hogy az ajánlatkérő kérelmezőként ritka esetben jelenik meg a jogorvoslati eljárásokban ügyfélként, az ajánlatkérő ügyféli minőségét ezért a későbbiekben tárgyaljuk.

A közbeszerzési törvények és a joggyakorlat régóta biztosítják a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet részére a jogorvoslati kérelem előterjesztését. A szabályozás 2010. szeptember 15-én jelent meg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényben, de a jogalkotói indoklás már akkor azt rögzítette, hogy „a Döntőbizottság gyakorlata szerint már most is jogosultak az ilyen szervezetek jogorvoslati eljárást indítani, de ezt nem sokan tudják.” A valóságban nagyon ritkán érkezik ezen

kérelmezőktől beadvány, a legutóbbi esetben, amikor kamara volt a kérelmező, az ügyfelek a jogvita tárgyává tették azt is, hogy a Magyar Mérnöki Kamara kérelmező rendelkezik-e ügyfélképeséssel egy építési beruházás (csapadékvízvezető hálózat fejlesztése) tárgyú közbeszerzés dokumentációját érintő kifogások előterjesztésekor. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérdés vizsgálata során¹² azt állapította meg, hogy mivel az építési beruházás részét képezi a mérnöki munka, tervezés, tervellenőrzés, beruházás lebonyolítás, műszaki szakértések, mérnöki szakértelem biztosítása, felelős műszaki vezetés, műszaki ellenőrzés, organizáció stb., amely tevékenységek a kérelmező tevékenységével egyértelműen összefüggő, mérnöki szakértelmet is igénylő tevékenységek, a Magyar Mérnöki Kamara a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamarának minősül. A Közbeszerzési Döntőbizottság továbbá abban a kérdésben is döntést hozott, hogy mivel a Magyar Mérnöki Kamara képviseli a mérnöki és építészeti tevékenységet folytatók érdekeit, érdekképviselői minősége is megállapítható. Az említett határozatot a kérelmezői minőség megállapításával egyet nem értő ügyfél is megtámadta a bíróságon keresettel, így a jogvita tárgyában jelenleg közigazgatási per van folyamatban.

4.2. A hivatalból kezdeményezést benyújtó ügyfelek („kezdeményezők”)

A kérelmezőként ügyféllé váló személyi körön túl a közbeszerzési törvény felsorol több olyan személyt, illetve szervezetet, akinek, amelynek lehetőséget biztosít a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás megindítására.¹³ Az ún. hivatalból indított jogorvoslati eljárást kezdeményezők (röviden, kezdeményezők) szintén a jogorvoslati eljárás ügyfeleivé válnak, amennyiben élnek kezdeményezési jogukkal.

A hatályos Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti kezdeményezőknek nem szükséges külön jogi érdekelt igazolniuk ahhoz, hogy jogorvoslati eljárást indítsanak, mert a

¹² A Közbeszerzési Döntőbizottság D.21/13/2026. számú határozata.

¹³ hatályos Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra: a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke; b) az Állami Számvevőszék; c) a kormányzati ellenőrzési szerv; d) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv; e) a Magyar Államkincstár; f) az alapvető jogok biztosa; g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet; h) a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv; i) a Gazdasági Versenyhivatal; j) az európai támogatásokat auditáló szerv; k) az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter; l) az ügyész; m) a közbeszerzésekért felelős miniszter; n) az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter; o) az Integrációs Hatóság.

törvény a közérdek érvényesítése, a közpénzek, a közvagyon védelme érdekében teszi lehetővé a felsorolásban szereplők számára az eljárás kezdeményezését. A kezdeményezők esetében így olyan ügyfélképességről, mint amelyet a kérelmezőknél említettünk, nem beszélhetünk, a normaszöveg ugyanakkor esetükben is támaszt egy, a joggyakorlat által megszorítóan értelmezett feltételt, vagyis, hogy a kezdeményező a „feladatköre ellátása során” szerezzon tudomást a jogsértésről. Az érintettek kezdeményezési joga, ezzel valójában ügyféli jogállása tehát attól függ, hogy valamely feladatuk ellátása során jutottak-e olyan információk birtokába, amely számukra a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás megindítására adott okot. A kezdeményezők feladatkörét a Közbeszerzési Hatóság elnöke kivételével nem a Kbt. rögzíti, hanem az egyes szervekre, személyekre vonatkozó ágazati szabályok. A joggyakorlat szerint a kezdeményezőnek azt az eljárását, amelyet saját feladat- és hatáskörében végzett, melynek eredményeként végső soron a kezdeményezés mellett döntött (a vizsgálat iránti igény jellemzően a szabálytalansági eljárások következtében történő kezdeményezéseknél merült fel az érintettek részéről) a Közbeszerzési Döntőbizottság nem vizsgálhatja¹⁴, azt azonban igen, hogy a kezdeményező által ellátott feladat- és hatáskörében jutott-e el a jogsértés valószínűsítéséhez.

A Döntőbizottság így például nem vizsgálta érdemben egy önkormányzat jegyzője által az önkormányzattal szemben előterjesztett kezdeményezést, amelyben a jegyző arra hivatkozott, hogy ő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv, a kezdeményezés visszautasítása tárgyában hozott végzés rögzítette, hogy az említett hatáskört a jogszabályok nem a jegyző, hanem a fővárosi és megyei kormányhivatal részére biztosítják.¹⁵ A jogalkotó pedig újabban azért módosította a Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontját, mert az európai uniós források elérhetőségét gátolta volna azon szűkítés további fentartása, hogy az Integritás Hatóság csak európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel összefüggésben terjeszthessen elő elő hivatalbóli

kezdeményezést¹⁶ és törölte az intézményre vonatkozó megszorítást.

4.3. Egyéb ügyfél jogállású jogalanyok

Ha az Ákr. és a Kbt. fentebb elemzett, egymással összhangban álló ügyfélfogalmát nézzük, vannak még olyan érintettek, akik, amelyek jogára, jogos érdekére az adott jogorvoslati eljárás hatással lehet. Így értelemszerűen annak a közbeszerzési eljárásnak az ajánlatkérője, amelyet az adott jogvita érint, mindenképpen ügyfélle válik. A gyakorlatban legtöbbször az ajánlatkérő ügyféli belépése magától értetődik, hiszen az adott eljárás kérelmezője, kezdeményezője egy vélt ajánlatkérői jogsértő magatartást, mulasztást állít és annak vizsgálata képezi az eljárás tárgyát. Abban az esetben azonban, amikor nem az ajánlatkérő, hanem egyéb, közbeszerzési eljárásban részt vett gazdasági szereplők jogsértése a vizsgálat tárgya, a kérdés nem ennyire magától értetődő. Az ajánlatkérővel szemben ugyanis például abban az esetben, ha a jogorvoslat tárgya két vagy több ajánlattevő versenyt sértő együttműködése, nem fogalmazódnak meg olyan, az anyagi közbeszerzési jog talaján álló állítások, amelyek jogát vagy jogos érdekét sértik. A hatósági eljárás során azonban mégis abba a helyzetbe kerül, hogy eljárásjogi kötelezettségek alanyává válik, így például neki kell biztosítani a közbeszerzési eljárás iratanyagát. Éppen ezért a Kbt. speciális rendelkezése rögzíti, hogy az ajánlatkérőt a jogorvoslati eljárás ügyfelének kell tekinteni¹⁷, ezzel a speciális szabály az eljárás lefolytathatósága érdekében áttöri az Ákr. általános ügyfélfogalmát.

Sem az Ákr., sem a Kbt. nem alkalmazza ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatában meghonosodott „kérelmezett” fogalmát. A kérelmezett olyan ügyfél, aki/amely azon jogorvoslati eljárások szereplője, amelyben közvetlenül vele szemben kerülhet sor jogsértés megállapítására és közvetlenül vele szemben történhet jogkövetkezmény (legtöbbször pénzbírság) alkalmazása. A leggyakrabban a közbeszerzést

¹⁴ Ismerteti pl. a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.769/2023/17. számú ítélete.

¹⁵ A Döntőbizottság D.567/2/2015. számú végzése.

¹⁶ Az európai uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2026. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Mód9 tv.) 90. §-a 2026. június 29-étől hatályos.

¹⁷ A Kbt. 154. § (1b) bekezdése szerint az (1) és (1a) bekezdésben foglaltakat követően a Döntőbizottság eljárásában ügyfélnek az ajánlatkérőn, a kérelmezőn, valamint a hivatalbóli kezdeményezőn kívül a közbeszerzési ügyben érdekelték közül a részvételi szándékát az (1a) bekezdés szerint jelző és az eljárásba bevont érdekeltet – ideértve az eljárásba az (1c) bekezdés alapján bevont érdekeltet is – kell tekinteni.

vélhetően jogsértő módon mellőző ajánlatkérőnek minősülő beszerző szerződéses partnere, de ha a nyertes ajánlattevő elzárkózik az ajánlatkérővel történő szerződéskötéstől, vagy ha a jogorvoslat tárgya közbeszerzési szerződés teljesítése során történt jogsértés, az ajánlatkérőnek, kérelmezőnek, kezdeményezőnek nem minősülő, de szükségképpen az eljárásban részt venni köteles jogalanyokat nevezi a gyakorlat kérelmezettnek. Több bírósági per tárgyát képezte az, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság egyáltalán vizsgálhatja-e ajánlatkérőnek nem minősülő jogalany jogsértését, alkalmazhat-e ilyen személlyel, szervezettel szemben jogkövetkezményt. Először az Európai Unió Bírósága a C-263/19. számú ítéletében jutott arra a következtetésre, hogy nem ellentétes az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési eljárás valamennyi résztvevőjével szemben bírság kiszabását teszi lehetővé, illetve kötelezővé, majd a Kúria is arra jutott a Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéletében, hogy a jogsértő közbeszerzési szerződésmódosítást megvalósító mindkét féllel szemben helye van jogkövetkezmény alkalmazásának. Végül a Fővárosi Törvényszék a 106.K.703.723/2025/10. számú ítéletében azt is kimondta, hogy a közbeszerzés mellőzését megvalósító ajánlatkérő szerződéses partnerével szemben is van helye bírság kiszabásának. Végül a jogalkotó a Kbt. 2026. június 29-étől hatályos módosításában elhelyezett egy speciális előírást az ajánlatkérővel szerződő gazdasági szereplő jogsértésért való felelősségének megállapítása esetére alkalmazott bírság körében, amellyel törvényi szinten is elismerésre került az ilyen jellegű jogorvoslatok alanyait terhelő szankció lehetősége, azonban – mind a bírságkiszabás, mind az összegszerűség tekintetében – az arányosság elvének alkalmazása mellett.¹⁸

Végül említést érdemelnek azon gazdasági szereplők, akik/amelyek azért válnak a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott hatósági eljárások ügyfelévé, mert ők maguk ilyen döntést hoznak. Adott közbeszerzési eljárás szükségképpen többszereplős, az a cél, hogy

a minél szélesebb körű verseny biztosítása érdekében minél többen érdeklődjének, nyújtsanak be részvételi jelentkezést, ajánlatot. Ha egy közbeszerzési eljárást érintően tehát jogorvoslati eljárás indul, valamilyen módon a közbeszerzés valamennyi résztvevőjét érdekelheti, hogy milyen döntést fog hozni a Közbeszerzési Döntőbizottság, és felmerülhet az az igény is, hogy a döntést nyilatkozatokkal, iratok csatolásával megalapozzák. A Kbt. alkalmazza az ún. közbeszerzési ügyben érdekelt kategóriát, azokra a gazdasági szereplőkre, akik, amelyek az adott közbeszerzés résztvevői. A törvény nem alkalmaz fogalommeghatározást esetükben, így a gyakorlatban ők azon személyek, akik/amelyek jelezték érdeklődésüket egy közbeszerzés iránt, részvételi jelentkezést nyújtottak be vagy ajánlatot tettek. A jogalkotó azonban a Kbt. 2018. január 1-jétől hatályos módosításakor pont a jogorvoslat parttalanná válásának elkerülése végett el kívánta kerülni azt, hogy az érdekeltek automatikusan ügyfélnek minősüljenek, ezért ügyféli minőségüket egy előzetes jelentkezéshez kötötte. Így akkor válhatnak ügyféllé, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság erre irányuló felhívására három munkanapon belül jelzik részvételi szándékukat, és amennyiben ezt megteszik, függetlenül az Ákr. általános előírásától, vagyis attól, hogy jogukat, jogos érdeküket az eljárás érinti-e, ügyfélnek kell őket tekinteni¹⁹.

Esetükben a gyakorlatban az szokott felmerülni, hogy mivel a Kbt. egyértelműen meghatározza a részvételi szándék jelzésének módját (a Dáptv.-ben meghatározott elektronikus kapcsolattartás útján) és tartalmát (részvételi szándék jelzése, a Kbt. 145. § (7) bekezdése szerinti képviselő meghatalmazásának csatolásával) és nem ír elő a hiányos válasz esetére további hatósági intézkedési kötelezettséget, sőt, kimondja, hogy a három munkanapos határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, azon érdekeltek, akik, amelyek nem megfelelően vagy késve nyújtják be jelentkezésüket, végül nem válnak ügyfélle.²⁰

¹⁸ A Mód9 tv. 2026. június 29-étől hatályos módosítását követően a Kbt. 165. § (11) bekezdés g) pontja.

¹⁹ Kbt. 154. § (1b) bekezdése.

²⁰ 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 érdekeltek részére továbbítja. A fenti határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

5. Az ügyfelek speciális jogai és kötelezettségei a jogorvoslati eljárásokban

A Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárásokban az eljárási törvények természetesen deklarálják az ügyfelek jogait, amelyeket az eljáró hatóságnak tiszteletben kell tartani. A jogosultságok mellett azonban a Kbt. speciális, jogállásukból eredő kötelezettségeket is előír bizonyos ügyfelek felé, amelyek alapvetően a jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési eljárásbeli helyzetükből, valamint speciális eljárásbeli pozíciójukból erednek.

Nézzük először a jogosultságokat. Természetesen valamennyi ügyfelet megilletnek az Ákr.-ben az ügyféli jogálláshoz kapcsolódó jogok, azokat ugyanakkor a Kbt. jogorvoslati eljárásra vonatkozó fejezete bizonyos esetekben korlátozza. E körben arról van szó, hogy bizonyos, kifejezetten a közbeszerzési eljárás jogintézményének sajátosságaiból következő okokból, illetve a jogorvoslat hatékonyságának biztosítása érdekében bizonyos ügyféljogok gyakorlására a törvény határidőt szab, illetve megengedi a jogalkalmazó számára, hogy mérlegelésétől függően biztosítsa azokat.

Az ügyféljogok körében a legfontosabb az észrevételezési jog, amelynek kereteit a Kbt. meghatározza. Eszerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a jogorvoslati eljárás megindításáról a jogorvoslati kérelem, illetve a hivatalból kezdeményezés megküldésével értesítenie kell az ügyfeleket, akiknek, amelyeknek öt napon belül lehetőségük van észrevételük előterjesztésére.²¹ Ezt követően a törvény rögzíti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság az előterjesztett észrevételt megküldi az ügyfelek részére, akiknek/amelyeknek három napjuk van további nyilatkozattételre.²² A jogorvoslati eljárásban ezen nyilatkozattétel alapján az ügyfelek tényekre vonatkozó, valamint jogi álláspontja már világossá válik, ekkor már a hatóság számára is látszik a bizonyítási eljárás további menete és az is, hogy mely további eljárási cselekmények válhatnak indokolttá (pl. tanú-meghallgatás, tárgyalás tartása, más szerv megkeresése). A bírói gyakorlat rendkívül szigorúan értelmezi továbbá a Kbt. 160. § (1) bekezdésének azon előírását, amely azt mondja ki, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak

gondoskodnia kell arról, hogy az ügyfelek minden, az eljárás során felvetődött új tény, előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot megismerhessenek és azokkal kapcsolatos álláspontjukat kifejthessék. A Fővárosi Törvényszék irányadó ítéletében²³ rögzítette, hogy a „nyilatkozattételhez és észrevételhez való jog az [...] Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tisztességes hatósági eljárás-hoz való alapjog egyik részjogosultsága, amely a védekezéshez való alapjog biztosítását szolgálja. Alkotmányos alapja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog és annak részjogosítványai – a védekezéshez való jog, a meghallgatáshoz való jog, azaz nyilatkozattétel és észrevételek előterjesztésének joga – értelmezésének rendkívül kiterjedt bírósági gyakorlata létezik, amelyet a hatóságnak és a bíróságnak is figyelembe kell vennie.” Így, bár a Kbt. nem határozza meg, hogy a jogorvoslati eljárás során felvetődött új ténnyel, kérelemmel, nyilatkozattal kapcsolatos ügyféli álláspont kifejtésére mennyi időt kell biztosítani, a Közbeszerzési Döntőbizottságot terheli annak felelőssége, hogy az elégséges időtartamot meghatározza és biztosítsa.

Az ügyféljogokkal való esetleges visszaélésnek ugyanakkor gátat szabnak azok a törvényi előírások, amelyek meghatározzák az észrevételek előterjesztésének időbeli határait. A jogalkotó ezen időpont meghatározását is a Közbeszerzési Döntőbizottság felelősségi körébe utalja, amikor a tárgyalás esetére rögzíti, hogy a tárgyalást követően kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívása esetén terjeszthetnek elő további észrevételt vagy nyilatkozatot, illetve ha nem kerül sor tárgyalásra, akkor az eljáró hatóság maga határozhatja meg azt az időpontot, ameddig az ügyfelek kötelesek valamennyi érdemi nyilatkozatot, észrevételt megtételére.²⁴ A Közbeszerzési Döntőbizottság, tekintettel a rá szükségképpen irányadó, rendkívül rövid ügyintézési határidőre, gyakran él ezen lehetőséggel, amelynek során nem mindig konkrét dátumot rögzít határidőként, hanem eljárási végzése átvételétől számított véghatáridőt szab meg. A Fővárosi Törvényszék vizsgálta az általa folytatott perben

²¹ A Kbt. 154. § (1) bekezdése.

²² A Kbt. 160. § (2) bekezdés első mondata.

²³ A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.128/2025/20. számú ítélete.

²⁴ A Kbt. 160. § (3) – (4) bekezdései.

azt, hogy az ügyféli jogok sérelmét valósította-e meg a Közbeszerzési Döntőbizottság, amikor a képviselő mellőzését kifogásoló, valamint további műszaki-szakmai érveket felsorakoztató érveket tartalmazó nyilatkozatot nem vizsgált érdemben azért, mert azok az általa meghatározott véghatáridőn túl kerültek előterjesztésre. Az ítélet szerint, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság biztosította a nyilatkozattételi határidőt, és az eredménytelenül letelt, jogszerűen mellőzte a később előadott érvek vizsgálatát az eljárásban.²⁵

A közbeszerzés jellegéből eredő speciális és indokolt jogkorlátozás érvényesül az ügyfelek iratbetekintési jogának biztosításakor. Arról van szó ugyanis, hogy az ügyfelek iratbetekintési joga nem csupán a hatósági eljárás során keletkezett iratok, hanem a Kbt. 162. § (1) bekezdése alapján a jogvitával érintett közbeszerzési eljárás iratai tekintetében is fennáll. A Kbt. szerint az iratbetekintést a Közbeszerzési Döntőbizottságnak engedélyeznie kell, tehát feladata az előfeltételek ellenőrzése.²⁶ Mivel a jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogvita egy vagy több közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódik, amelyben nem lehet parttalan a versenytársak részvételi jelentkezéseinek, ajánlatainak megismerése, az iratbetekintési jog biztosítása a jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogvita keretei között lehetséges. A Fővárosi Törvényszék helyben hagyta a Közbeszerzési Döntőbizottság azon döntését²⁷, amely arra tekintettel utasította el a kérelmező iratbetekintési kérelmét, hogy a jogorvoslati kérelem tárgyát pont az képezte, hogy a közbeszerzési eljárásban nem biztosítottak iratbetekintést az ajánlattevőként résztvevő kérelmező részére, ezért számára az igényérvényesítéséhez nem indokolt a közbeszerzési iratanyag megismerése. Az ítélet szerint bár az „iratbetekintési jog az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tiszteességes hatósági eljárás alapjogi követelményét szolgáló garanciális ügyféli jogosítvány [...]” és a Kbt. biztosítja a közbeszerzési eljárás irataiba történő betekintés lehetőségét is, ebbe a körbe „csak azon iratok tartoznak [...], amelyek” a jogvita tárgyához közvetle-

nül kapcsolódnak, így „ezek körét az alperesi eljárás határai jelölik ki”.²⁸

A törvény továbbá annak érdekében, hogy a jogorvoslati határidők tarthatók legyenek, meghatározza azt a végső időpontot, amíg iratbetekintésre sor kerülhet, ezt követően a jogosultság gyakorlását lezárja.²⁹

Vannak olyan speciális előírások, amelyek valamilyen, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának ügyfeleivé, sőt résztvevőivé váló jogalannyal szemben megfogalmazásra kerülnek.³⁰ A Kbt. az Ákr. előírásaihoz képest szélesebb körben teszi lehetővé eljárási bírság alkalmazását, a bírságmértékek ugyanakkor megegyeznek az Ákr.-ben rögzítettekkel. Indoka is alapvetően megegyezik az Ákr.-ben rögzített célkitűzésekkel, a jogorvoslati eljárást akadályozó, a bizonyítás felvételét gátló magatartások, mulasztások esetén van helye alkalmazásának.

Végül szót kell ejteni az adott jogorvoslati eljárást érintő beszerzést folytató ügyfélről (ajánlatkérő vagy beszerző). Többnyire szándékán kívül kerül ügyféli pozícióba (kivéve, ha saját maga nyújt be jogorvoslati kérelmet), így az egyébként is sajátos, közbeszerzési eljárási kötelezettségei mellett a jogorvoslati eljárásban ügyféli minősége miatt további kötelezettségek is terhelik. Ugyanígy sajátos helyzetben van az az ajánlatkérőnek nem minősülő jogalany, aki, amely közbeszerzési eljárásban vesz vagy vett részt, illetve közbeszerzési szerződést kötött, ebből eredően vele szemben a közbeszerzési anyagi jog kötelező jellegű előírásokat ír elő. Az ajánlatkérő, az ajánlatkérő jogállású, de beszerzését közbeszerzés mellőzésével megvalósító jogalany (beszerző), illetve a közbeszerzési anyagi jog egyéb címzettje („kérelmezett”), így szándékán kívül kerül a döntőbizottsági jogorvoslati eljárás ügyféli pozíciójába és ebből eredően – ügyféljogaik mellett – sajátos kötelezettségek is terhelik.

Az ajánlatkérőnek így annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztőjének mekkora mértékű igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnie a jogorvoslati eljárásért, két munkanapon

²⁵ A Fővárosi Törvényszék 103.K.701.830/2023/20. számú ítélete.

²⁶ A Kbt. 162. § (8) bekezdése.

²⁷ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.466/16/2025. számú végzése.

²⁸ A Fővárosi Törvényszék 25.K.703.272/2025/16. számú ítélete.

²⁹ A Kbt. 162. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az ügyintézési határidő kezdetétől számított tizedik napig, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés e törvénybe ütköző módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban az ügyintézési határidő kezdetétől [164. § (7) bekezdés] számított harmincadik napig [...] betekinthet a közbeszerzési eljárás, valamint a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokba, és azokról másolatot, feljegyzést készíthet.

³⁰ A Kbt. 163. § (1) bekezdése.

belül közölnie kell a közbeszerzés becsült értékét a Közbeszerzési Döntőbizottsággal.³¹ Mind az ajánlatkérő, mind a kérelmezett számára továbbá lehetővé kell tenni, hogy nyilatkozatát előterjeszthesse, különösen azon körülményekkel összefüggésben, amelyekben a Közbeszerzési Döntőbizottságnak hivatalból, tehát a jogorvoslati kérelem vagy a hivatalból kezdeményezés tartalmától függően döntést kell hoznia. Így, amennyiben az adott jogorvoslati eljárás tárgyát olyan jogsértések képezik, amelyek jogkövetkezményeként megállapítható a szerződés semmissége³², abban a körben, hogy a semmisség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot helyreállítható-e, illetve, hogy különleges méltánylást érdemlő körülmények miatt a Közbeszerzési Döntőbizottságnak el kell-e tekinteni a semmisség megállapításától³³, elengedhetetlen nyilatkozatuk beszerzése. Mindezek mellett a Kbt. jogorvoslati eljárásra vonatkozó előírásai annak érdekében, hogy a tényállás feltárása teljes körűen megtörténhessen, lehetővé teszik, hogy bármely közbeszerzési ügyben érdekeltet a Közbeszerzési Döntőbizottság – külön végzéssel – ügyfélként bevonjon a jogorvoslati eljárásba, ha ezt szükségesnek ítéli.³⁴

6. Közigazgatási perekkel kapcsolatos kitekintés – az ügyfelek perképesége

Az egyik legfontosabb ügyféli jog a közigazgatási hatóság döntéseivel szembeni jogorvoslat biztosítása. A közigazgatási pereket érintően a közelmúltban – 2025. december 31-én – a jogalkotó jelentős változtatásokat léptetett életbe, amelyek legfőbb célja a „közigazgatási bíráskodás hatékonyságának növelése, a bírósághoz fordulás egyszerűsítése az állampolgárok számára, és ezen keresztül Magyarország jogi versenyképességének javítása” volt.³⁵ A jelen cikknek nem tárgya a közigazgatási eljárási ügyfél-jogállás különválasztása a perbeli

legitimáció, illetve a perképeség fogalmaktól, mert az külön elemzést igényel. Az azonban, hogy a hatóságnak elő kell-e segítenie, illetve mely módon kell támogatnia az ügyfeleket abban, hogy pert indíthassanak, a perben részt vegyenek, különösen a 2025. december 31-étől hatályos közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) rendelkezései fényében aktualitással bír.

A közigazgatási perekkel kapcsolatos kiindulópont, hogy a bíróság kizárólagos joga annak megítélése, hogy ki válhat felperessé, illetve ki szerepelhet a perben a felperes mellett érdekeltként (a továbbiakban perbeli érdekeltként említjük, terminológiai elkülönítése miatt a döntőbizottsági jogorvoslati eljárás érdekeltjeitől), a közigazgatási szervnek természetesen a döntéséről értesítenie kell az ügyfeleket, a keresetről pedig az érdekeltet.³⁶ Ebből következően – összhangban a Kp. 17. § a) pontjában és a Kp. 20. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezéssel³⁷ – a Kp. 42. § (1) bekezdése előírja, hogy az alperes közölje védiratában, hogy a kereset benyújtásáról kiket értesített, ezzel együtt az értesítést az alperes közigazgatási szervnek igazolnia kell. További jogvitákat generáló, nem eldöntött kérdés ugyanakkor, hogy ha egy hatósági eljárásban érdekelt jogalany valamely okból nem kapcsolódott be ügyfélként az eljárásba – például, mint azt a Kbt. lehetővé teszi, hogy mert bár érintett volt, a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott jogorvoslati eljárásban mégsem jelezte részvételi szándékát, így nem minősült ügyfélnek a fentebb ismertetett szabályok miatt – és emiatt ügyféli minőségének hiánya miatt nem került részére kézbesítésre az ügyet lezáró döntés, mely módon kerülhet a közigazgatási per felperesi vagy érdekelti pozíciójába.

A közigazgatási szervnek mindezekkel együtt fontos, az ügyféljogok körébe vonható kötelezettsége, hogy a keresetről értesítse az ismert érdekeltet és a Kp. előírásait e körben kiterjesztően kell értelmezni.

Végül a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleit érintő

³¹ A Kbt. 151. § (4) bekezdése.

³² A Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti esetekben.

³³ A Kbt. 137. § (2) – (3) bekezdései szerinti esetekben.

³⁴ A Kbt. 154. § (1c) bekezdése.

³⁵ A közigazgatási bíráskodással összefüggő törvények módosításáról szóló 2025. évi LXXIX. törvény preambuluma.

³⁶ A Kp. 40. § (8) bekezdés első mondata szerint az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv az ismert érdekeltet a keresetlevél benyújtásáról annak megküldésével haladéktalanul értesíti.

³⁷ A Kp. 17. § a) pontja szerint a per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.

A Kp. 20. § (1) bekezdése szerint, akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, a mások között folyamatban lévő perbe érdekeltként beléphet. A perbe érdekeltként beléphet az is, aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt.

kérdés a hatósági döntések hatályosulása, e körben az, hogy a véglegessé vált döntések következményeinek elhalasztására milyen körben kerülhet sor. A Kp. igen széles körben teszi lehetővé az ún. azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését, valójában bárki számára, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti.³⁸ Alapvető garanciális előírás érvényesül a halasztó hatály elrendelése iránti kérelmek esetében, ahol a 2025. december 31-étől hatályos perjogi szabályokból nem csak az következik, hogy amikor a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jut a halasztó hatály iránti kérelem, a végrehajtást nem folytathatja annak bírósági elbírálásáig, hanem az is, hogy a hatósági döntésben szereplő közigazgatási cselekmény más módon sem hatályosulhat.³⁹

A közbeszerzéseket érintő jogorvoslati eljárásokban az ügyfelek a legtöbbször a terhükre kiszabott bírság

megfizetésével kapcsolatosan terjesztenek elő halasztó hatály iránti kérelmet, ahol a szabály értelmezhető is. Kérdésként merül fel azonban, hogy az új előírás – hatósági döntés „hatályosulásának” megakasztása – mely módon hathat ki például az ajánlatkérő ügyfélre, amennyiben ő maga nyújt be keresetet a Közbeszerzési Döntőbizottság olyan határozatával szemben, amelyben a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését. A perben előterjesztett halasztó hatály iránti kérelem kihat-e a Kbt. azon anyagi jogi szabályként értelmezhető előírására, amely szerint az eljárást lezáró döntés megsemmisítését követő harminc napon belül új eljárást lezáró döntést kell hoznia⁴⁰, vagyis a közigazgatási szerv döntésének felülvizsgálatát biztosító jogorvoslati jog, mint garanciális ügyféljog lesz-e olyan erős, hogy elhalassza az anyagi jogi norma kötelező előírásának teljesítését.

³⁸ A Kp. 50. § (1) bekezdése.

³⁹ A Kp. 52. § (2) bekezdése.

⁴⁰ A Kbt. 165. § (12) bekezdése.