

Az egységes és egyesített per Kbt.-beli szabályozása és gyakorlati érvényesülése

I. Bevezetés

Az ún. egységes vagy kombinált per magyar jogrendszerbe történő bevezetésére 2010. január 1. napjával került sor, a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (a továbbiakban: jogorvoslati irányelv) rögzített hatékony és gyors jogorvoslat érvényesülésének biztosítása érdekében.²

Az egységes per a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti közigazgatási pert valamint a közbeszerzési szerződés – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 137. § (1) bekezdés a)-c) pontjai szerinti – ún. közbeszerzési érvénytelenségi okok miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári pert egyesíti, egyaránt magában foglalva a közigazgatási és a polgári perek vonásait. Az eljáró közigazgatási bíróság elsődlegesen a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának jogszerűségét vizsgálja felül, és amennyiben megállapítja a felperes kereseti kérelmében kifogásolt jogsértést, úgy ugyanazon perben kimondja a szerződés érvénytelenségét, levonva annak jogkövetkezményeit.³

Az egységes pertől elkülönítendő – a későbbiekben, gyakorlati tapasztalatok alapján bevezetett – egyesített per jogintézménye, amelyre a vonatkozó rendelkezéseket a Kbt. a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per szabályai között helyezte el. Ez utóbbit maga a Közbeszerzési Döntőbizottság indítja meg, ha az érdemi határozatában a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértést állapít meg.⁴ Egyesített perre pedig akkor kerülhet sor, ha a Döntőbizottság megindítja az említett polgári pert a szerződés érvénytelenségének megállapítása érdekében, egyidejűleg azonban az érvénytelenséget megalapozó határozatának közigazgatási úton való bírósági felülvizsgálatát kezdeményezik. Amennyiben a közigazgatási per indul később, az ügyet a közigazgatási per bíróságához kell áttenni, a perek egyesítése végett. Ennek érdekében a Közbeszerzési Döntőbizottság köteles haladéktalanul tájékoztatni a polgári perben eljáró bíróságot arról, ha az érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát indítványozó keresetlevél benyújtásra került.⁵ Az egyesített perben alapvetően a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete az irányadó, a Kbt.-nek az egységes perre vonatkozó speciális szabályozásában meghatározott eltérésekkel.⁶

Jelen cikk célja az egységes és az egyesített per Kbt.-ben rögzített szabályozásának áttekintése, valamint a gyakorlatban való érvényesülésének bemutatása. Vizsgálódásom tárgya az, hogy a nevesített jogintézmények létrehozásának irányelvben lefektetett céljai, a hatékony és gyors jogorvoslat miként valósul meg a bíróságok gyakorlatában, és melyek azok az esetleges problémák, kérdéskörök, amelyek kihívás elé állítják az ezen eljárások szerint indult ügyek elbírálóit.

¹ Bírósági titkár (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság)

² Jogorvoslati irányelv (2) preambulumbekkezdés

³ Kbt. 173. § (1) bek.

⁴ Kbt. 176. § (1) bek.

⁵ Kbt. 176. § (6) bek.

⁶ Kbt. 176. § (7) bek.

II. Az egységes és egyesített per magyar jogrendszerben való megjelenése és elhelyezése a Kbt. jogorvoslati rendszerében

A magyar jogrendszerben előzmény nélküli, a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogorvoslati intézményrendszert a *közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény* vezette be a magyar közigazgatási jogba. E törvény hozta létre 1995. november 1-jei hatállyal a Közbeszerzési Döntőbizottságot, amely lényegét tekintve azóta is változatlan formában látja el feladatát, gyakorolja hatáskörét.⁷

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a közbeszerzési jogorvoslati fórumrendszert, illetve annak kereteit alapvetően meghatározza a jogorvoslati irányelv. Az irányelv szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy hatékony, gyors jogorvoslati eljárásokkal lehessen élni.⁸ A fentieknek megfelelően maga az egységes és az egyesített per is a jogorvoslati irányelvnek való megfelelést szolgálja. Az egységes per Magyarországon 2010. január 1. napjától működő jogintézmény, amelyet a 2008. évi CVIII. módosító törvény⁹ iktatott be a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvénybe (a továbbiakban: 2003. évi Kbt.).¹⁰ A 2003. évi Kbt. az érvénytelenségi okok közül – a Kbt. 137. § (1) bekezdés a)-c) pontjai szerinti három érvénytelenségi okokhoz képest – még csupán a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése és a szerződéskötési moratórium megsértésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta. Az érvénytelenségi okok 2011. április 1. napjával nyerték el jelenleg is hatályos formájukat. A módosító törvény¹¹ előterjesztői indokolásában foglaltak szerint a jogorvoslati irányelv 2d. cikk (1) bekezdése a) pontja, mint a szerződések érvénytelenségére vonatkozó egyik előírás, magában foglalja egyrészt azt az esetet, amikor az ajánlatkérő jogellenesen, egyáltalán nem folytat le közbeszerzési eljárást, vagy amikor a hirdetmény előzetes közzététele nélkül tárgyalásos eljárást alkalmaz anélkül, hogy erre az irányadó szabályok alapján lehetősége lenne. Ezen utóbbi érvénytelenségi okot azonban a 2003. évi Kbt. nem tartalmazta, ezért az irányelvvel való összhang megteremtése érdekében szükségessé vált, hogy az érvénytelenség ezen esetköre is megjelenjen a törvényben.

Az említett módosítás során lépett hatályba a 2003. évi Kbt. azon rendelkezése¹² is, amely a jogorvoslati irányelvnek megfelelően a megváltoztatás és a hatályon kívül helyezés mellett alternatív szankcióként írta elő bírság kiszabását olyan esetben, amikor a bíróság a szerződést – a jogsértés súlyát, valamint az eset összes körülményét figyelembe véve – a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja.

Ezen módosítás¹³ teremtette meg továbbá 2011. április 1. napjától az egyesített per megindításának lehetőségét is, a 2003. évi Kbt.-nek a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári perre vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítésével. A fentiekben hivatkozott előterjesztői indokolás a kiegészítés magyarázatául kifejtette, hogy a gyakorlatban a Döntőbizottság által indított polgári per mellett párhuzamosan közigazgatási per is indul a Döntőbizottság határozatának felülvizsgálatára, amelyre tekintettel a polgári per – az előzetes kérdés elbírálásáig, vagyis a közigazgatási per befejezéséig – felfüggesztésre kerül. Ezáltal azonban a szerződés érvénytelenségéhez kapcsolódó szankció nem fejtette ki megfelelően hatását, hiszen a közigazgatási per lezárásig

⁷ Puskás Sándor: Közbeszerzési jogalkalmazás – A Közbeszerzési Döntőbizottság aktuális döntései, 1. o. In Közbeszerzési Szemle, 2014/5. szám, 29. o.

⁸ Szaller Ottó: Közbeszerzési tanulmányok, szakcikkek – A Döntőbizottság határozatainak bírósági felülvizsgálati és az előzetes döntéshozatali eljárás egyes kérdései, 1. o. In Közbeszerzési Szemle, 2013/10-11. szám, 76. o.

⁹ 2008. évi CVIII. törvény 91. §

¹⁰ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 350. § - 350/B. §

¹¹ Az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény 222. § (19) bek.

¹² 2003. évi Kbt. 350/B. § (2) bek.

¹³ Az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény 222. § (23) bek.

olyan hosszú idő is eltelhetett, amely alatt a szerződés teljesedésbe ment, vagyis az esetek nagy részében az érvénytelenség megállapításán túlmenően a bíróságnak már nem volt miről rendelkeznie. Ezen állapot megszüntetését szolgálta egyrészt a szerződés teljesítésének megtiltására vonatkozóan az ideiglenes intézkedés kérése, másrészt azon új rendelkezések, amelyek értelmében a közigazgatási pert és az érvénytelenséggel kapcsolatban indított polgári pert egymással egyesíteni kell, és az egységes perrel megegyező módon egy perben történhet a közigazgatási jogi és a polgári jogi kérdés eldöntése.

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.). a 2012. január 1. napjától hatályba lépett rendelkezéseiben lényegében átvette a 2003. évi törvényben a módosítások révén már kiforrott, egységes és egyesített perre vonatkozó rendelkezéseket.¹⁴ Ugyanez elmondható a hatályos Kbt. tekintetében is. A Kbt. 145. §-ához fűzött előterjesztői indokolásban foglaltak szerint a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat hatályos rendszere megfelel az európai uniós követelményeknek, hiszen az európai uniós jog alapvető követelménye, a jogsértésekkel szembeni gyors és hatékony jogorvoslat biztosítása, a hatályos szabályozás kialakításakor is figyelmet kapott. A Kbt. a jogorvoslat tekintetében tehát csupán kisebb változásokat vezetett be a gyorsabb és egységesebb jogorvoslati gyakorlat érdekében.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos hatályos jogorvoslati szabályok a Kbt. Hatodik Részében kerültek elhelyezésre¹⁵, egyaránt magában foglalva a döntőbizottsági és a bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseket.

Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása egyfokú, a döntése közigazgatási úton nem kifogásolható, annak bíróság előtti megtámadására van lehetőség.¹⁶ A Közbeszerzési Döntőbizottság döntése elleni jogorvoslatok körében a Kbt. a kifogásolt döntés formáját, illetve a megtámadás jogcímét tekintve többféle bírósági eljárást szabályoz, ezek a közigazgatási nemperes és peres eljárások a következők:¹⁷

- a Közbeszerzési Döntőbizottság végzése elleni jogorvoslat [Kbt. 169. §],
- a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata elleni jogorvoslat [Kbt. 170-172. §], valamint
- a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata és a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti egységes per [Kbt. 173-174. §].

A közbeszerzési ügyekkel kapcsolatos polgári perek – amelyekben a közbeszerzési érvénytelenségi okoktól eltérő, egyéb érvénytelenségi ok vagy más polgári jogi igény is érvényesíthető – az alábbiak:

- a szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per [Kbt. 175. §],
- a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per [Kbt. 176. §],
- a szerződésszegés tényének megállapítása iránti polgári per [Kbt. 159. §], valamint
- a közbeszerzésekkel kapcsolatos egyéb polgári perek [Kbt. 177. §].

¹⁴ 2011. évi Kbt. 161-164. §

¹⁵ Kbt. 144. § - 178. §

¹⁶ Kbt. 170. § (1) bek.

¹⁷ Márton Gizella: 144-177. §. In Patay Géza (szerk.): A közbeszerzés joga. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016. 794. o.

III. Az egységes és egyesített per a hatályos szabályok szerint

III.1. Hatáskör és illetékesség

A Kbt. alapján indult közigazgatási perekben, így a már hivatkozottak szerint az egységes és egyesített perben is a közigazgatási bíróság rendelkezik hatáskörrel. Az illetékességet illetően pedig a Pp. 2015. november 1. napjától hatályos – Kbt. által kiegészített – rendelkezése azt tartalmazza, hogy az ajánlatkérő székhelyéhez igazodóan a *Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Bács-Kiskun megye, Békés megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Csongrád megye, Hajdú-Bihar megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Nógrád megye vagy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területére kiterjedően), valamint a *Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapest, Baranya megye, Fejér megye, Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Pest megye, Somogy megye, Tolna megye, Vas megye, Veszprém megye vagy Zala megye területére kiterjedően) jár el kizárólagos illetékességgel.¹⁸

III.1.1. Az egyesített perrel kapcsolatban felmerülő hatásköri viták

Míg a Kúria 2013-ban, Kkk.III.37.456/2013/2. számú végzésében az eljáró bíróság kijelölése kapcsán állást nem foglalt¹⁹, az egyesített per számos hatásköri vitát okozott. A Kúria a hivatkozott ügyben azt vizsgálta, hogy a közbeszerzési szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelensége iránti perre a polgári vagy közigazgatási bíróságnak van-e hatásköre abban az esetben, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértést megállapító határozatát keresettel közigazgatási perben nem támadták meg.

A hivatkozott végzés nyomán kialakult gyakorlat összegzéseként közigazgatási elvi bírósági határozat is született.²⁰ Eszerint a Kúria a Kbt. alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított egységes pernek nevezett pertípus értelmezésénél abból indult ki, hogy a Kbt. ezen szabályait a törvényhozás a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per cím alatt gyűjtötte össze. A Kbt. tehát azt a magyar jogi felfogásban élő szabályozási koncepciót vette alapul, miszerint a közigazgatási jogviták körébe elsődlegesen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tartozik, ugyanakkor a közigazgatás által kötött szerződésekből, vagyis a kétoldalú közigazgatási aktusokból fakadó jogviták, függetlenül azok közigazgatási természetétől, illetve a rájuk vonatkozó, az általános polgári jogi szabályoktól eltérő közjogi rezsimtől, nem közigazgatási, hanem polgári bírósági útra tartoznak.

A Kúria rámutatott arra, hogy az egyesített per célja és funkciója abban keresendő, hogy a hatóságként eljáró felperes határozatának felülvizsgálata esetén a közbeszerzési jogsértés közigazgatási jogi kérdéseiben is állást kell foglalni, és az uniós jog által támasztott hatékony közbeszerzési jogorvoslat elve miatt célszerű, ha a szerződés érvénytelenségének előkérdését képező közigazgatási jogsértést és az ebből következő jogkövetkezményeket a közbeszerzési szerződésre nézve egy bírói fórum, vagyis – a közbeszerzési jog és a közbeszerzési szerződések közigazgatási természete miatt – a közigazgatási bíróság bírálja el. A közbeszerzési jogsértések közigazgatási jogi természete ugyanis mindenképp közigazgatási bírósági állásfoglalást igényel, és ehhez képest a közigazgatási bíróság is levonhatja a közigazgatási szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményeit.

¹⁸ Pp. 326. § (14) bek.

¹⁹ Barabás Gergely: 3. §, 144-156. §, 158-177. §, 199-200. §. In Dezső Attila (szerk.): Kommentár a közbeszerzési törvényhez. Complex Kiadó, Budapest, 2016. 840. o.

²⁰ 3/2017. számú közigazgatási elvi határozat

Hangsúlyozta továbbá, hogy a Kbt. egyesített perre vonatkozó rendelkezése csak abban az esetben lehet irányadó, ha a polgári per megindítása mellett egyúttal kezdeményezték a közbeszerzési jogsértést megállapító döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálatát is, ennek hiányában ugyanis a polgári bíróságnak kell eljárnia. A Kbt. szabályozásából az a következtetés vonható le, hogy a felperes által indított per elsődlegesen polgári per, mint egy szerződésfajta érvénytelensége iránt indított per, és így polgári bíróságnak kell határozatot hoznia, ha azonban a szerződés érvénytelenségének alapját képező közigazgatási jellegű közbeszerzési jogsértés is vita tárgyát képezi, a Kbt. az egységes per elbírálását közigazgatási jogvitaként közigazgatási bírósági hatáskörbe utalja.

Elvi határozatában a Kúria – a 2013. évi döntésen alapuló gyakorlata elvi éllel való rögzítése mellett – a tekintetben is állást foglalt, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a közigazgatási per már jogerősen befejeződött. Kimondta, hogy a polgári per áttételét előíró hatásköri szabály alkalmazását nem érinti, ha a perek egyesítése nem lehetséges, miután a Kbt. fentiekben idézett rendelkezése mindössze a közigazgatási per megindításához köti az egységes perre vonatkozó hatásköri szabályok alkalmazását, így ebből a szempontból nem releváns, hogy a polgári per mellett megindult közigazgatási per milyen stádiumban van. Ha a perek egyesítése már nem lehetséges, a polgári pert külön kell elbírálni. Az előbbiekből következően amennyiben a polgári per mellett kezdeményezték a közigazgatási határozat felülvizsgálatát is, a közigazgatási és munkaügyi bíróság köteles eljárni, függetlenül a közigazgatási per esetleges befejeződésétől.

Ezzel összhangban határozott a Fővárosi Ítéltábla BDT2017. 3688. számú döntésében is akként, hogy ha a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértést megállapító, érdemi határozatának bírósági felülvizsgálata tárgyában nem indult közigazgatási per, akkor a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével megkötött szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása és a jogkövetkezmények alkalmazása iránti polgári per a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

III.2. A felek és a keresetindítás különös szabályai

Ahogy arról már szó esett az egységes per a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított közigazgatási pert valamint a közbeszerzési szerződés közbeszerzési érvénytelenségi ok miatti jogsértésből eredő érvénytelenségének megállapítása iránti polgári pert egyesíti. Az alaphelyhez tehát, hogy a kérelmező vagy a hivatalból kezdeményező jogorvoslati kérelme elutasításra kerül, ugyanakkor az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a szerződést már megkötötte.²¹ Az egységes per felperese jellemzően a vesztes ajánlattevő, akinek a Közbeszerzési Döntőbizottság elutasította a kérelmét. A felperesnek a Döntőbizottsággal mint I. rendű alperessel, valamint a szerződő felekkel, vagyis az ajánlatkérővel és a nyertes ajánlattevővel mint további, II. és III. rendű alperesekkel szemben kell megindítania az eljárást.²² A felperesi oldalon tehát ugyanazon személy áll, amely különbség az egyesített perhez képest.²³

Az egyesített perben sajátos perjogi helyzet, az ún. kettős perfelállítás valósul meg, amely alapján ugyanaz a fél több pozíciót tölt be a bírósági eljárás során. Eszerint a per I. rendű

²¹ Szecskó József: A közbeszerzési szerződések érvénytelenségére irányuló egységes perek tapasztalatai, az érvénytelenség új szabályai. 5. o.

<http://docplayer.hu/11591981-A-kozbeszerzesi-szerzodesek-ervenytelensegere-iranyulo-egyseges-perek-tapasztalatai-az-ervenytelenseg-uj-szabalyai.html> (2017. május 14.)

²² Kbt. 173. § (1) bek.

²³ A Kúria 2015.El.II.JGY.E.1.1. számú, „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző Csoport által készített összefoglaló véleménye. 134. o.

http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozbeszerzesekkel_kapcsolatos_itelkezesi_gyakorlat.pdf (2017. május 23.)

felperese, az a fél, aki a határozatot közbeszerzési jogszabálysértésre hivatkozással vitatja, ennél fogva keresettel él a határozatot hozó I. rendű alperes, a Közbeszerzési Döntőbizottság ellen. Az említett I. rendű felperes egyúttal II. rendű alperessé is válhat, amennyiben a polgári per szerződést kötő félként a Döntőbizottság vele szemben is megindítja. A Döntőbizottság II. rendű felperes lesz mint a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per felperese, a II. és III. rendű alperesek a szerződő felek, valamint akinek jogi érdeke fűződik a per kimeneteléhez, az azonos érdekű fél pernyertességének előmozdítása végett beavatkozhat.²⁴

A Kbt.-nek a keresetindítási határidőre vonatkozó speciális rendelkezése alapján a felperesnek – a Pp.-ben meghatározott harminc napos határidőhöz képest jóval rövidebb – a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül van lehetősége a keresetlevél előterjesztésére, amelyet a bíróságnak címzetten, a Közbeszerzési Döntőbizottságnál kell benyújtania vagy ajánlott küldeményként postára adnia, a Pp. általános szabálya szerint eggyel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelt. Amennyiben a felperes ezen határidőt elmulasztotta, úgy szintén az általános szabályoknak megfelelően igazolásnak van helye.²⁵

Az egységes perben kizárólag a Kbt. 137. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt közbeszerzési érvénytelenségi ok miatti érvénytelenség megállapítása kérhető, ezen kívül további érvénytelenségi okra megalapozottan hivatkozni, valamint egyéb polgári jogi igényt érvényesíteni nem lehet.²⁶ A Kbt. fentiekben idézett rendelkezése három olyan esetet határoz meg, amely alapján a szerződés semmisnek minősül, vagyis ha:

- azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg,²⁷
- hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei,²⁸ valamint
- a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést, megfosztva ezáltal az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyidejűleg oly módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.²⁹

A bíróság a Pp. közigazgatási perekre vonatkozó XX. fejezetében foglaltaknak megfelelően folytatja le a pert, figyelemmel az alábbi Kbt.-beli eltérésekre.³⁰

Ahogyan a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata elleni közigazgatási perben, az egységes per során is érvényesülnek az eljáró bíróval szemben a közbeszerzési biztosokra előírt kizáró okok, vagyis az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt az a személy, aki a Kbt. 147. §-ában meghatározott okok alapján közbeszerzési biztosként sem járhatna el.³¹

A Közbeszerzési Döntőbizottság a keresetlevelet az ügy irataival, valamint a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – a Pp. tizenöt napos határidejével szemben – a keresetlevél beérkezését követő öt napon belül továbbítja a bírósághoz. Tájékoztatja egyúttal a bíróságot a hatósági eljárásban részt vett ügyfelekről és azon érdekeltokről, akikre vonatkozóan a határozat rendelkezést tartalmaz.³² Ezen információ a bíróság számára az esetleges beavatkozók felmérése szempontjából jelentős, tekintettel arra, hogy a Pp alapján,

²⁴ Barabás: i. m. 843. o.

²⁵ Kbt. 173. § (1) bek., Pp. 93. § (2) bek., Pp. 330. § (5) bek.

²⁶ Kbt. 173. § (2) bek.

²⁷ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.33.776/2013/29. sz. ítélete

²⁸ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.371/2015/7. sz. ítélete

²⁹ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.713/2015/13. sz. ítélete

³⁰ Kbt. 173. § (3) bek.

³¹ Kbt. 173. § (5) bek.

³² Kbt. 173. § (4) bek.

ha a közigazgatási eljárásban ellenérdekű ügyfél szerepelt, a bíróságnak értesítenie kell őt a beavatkozás lehetőségéről.³³

III.3. A kereset megváltoztatása, kiterjesztése

A Pp. a közigazgatási perekre vonatkozóan speciális szabályozást ír elő, mind a keresetváltoztatás, mind a kiterjesztés tekintetében. Eszerint a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. Míg a keresetnek a közigazgatási határozat keresetlevéllel nem támadott önálló rendelkezésére történő kiterjesztése kizárólag a perindításra nyitva álló határidőn belül biztosított.

A Kbt. a jogorvoslati irányelv által megkívánt hatékony és gyors eljárás biztosítása érdekében az előbbiekhöz képest is megszorítóbban rendelkezik az egységes per tekintetében azáltal, hogy a kereset megváltoztatására, valamint kiterjesztésére egyaránt csak a perindításra nyitva álló határidőn belül biztosít lehetőséget. Ugyanakkor ezen pertípusnál is érvényesül Pp. közigazgatási perek kapcsán rögzített szabálya, miszerint a fentiekben kifejtett korlátozás nem érinti a kereset felemelését, illetve leszállítását, illetve az eredetileg nem követelt járulékokra vagy a követeléseknek, illetve a járulékoknak a per folyamán esedékessé vált részleteire történő kiterjesztését.³⁴

III.4. Tárgyalás tartása

A közigazgatási perekben a Pp. főszabályként a tárgyaláson kívüli elbírálást írja elő, azonban a bíróság a felek bármelyikének kérelmére tárgyalást tart,³⁵ amely rendelkezés az egységes per során is érvényesül.

A Kbt. az eljárást gyorsítandó a fentiekhez kapcsolódóan azt is rögzíti, hogy amennyiben valamelyik fél tárgyalás tartását kéri, akkor a tárgyalást követően a bíróság felhívása nélkül előterjesztett további észrevételek vagy nyilatkozatok nem vehetők figyelembe a döntés meghozatalakor.³⁶ A tárgyalás tartása iránti kérelemre a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálatára irányadó, a Kbt. 172. § (1) bekezdésében előírt szabályok, valamint az eljárási határidők tekintetében a Kbt. 172. § (2) bekezdésében foglaltak az egységes perben is megfelelően alkalmazandók.³⁷

III. 5. A bíróság döntési lehetőségei

A bíróság – a kereset és az ellenkérelem keretei között – elsődlegesen arról dönt, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata jogszabálysértő-e, amely döntés meghatározza a szerződés érvénytelensége körében előterjesztett kereseti kérelem elbírálását is. Nem kizárt tehát, hogy a bíró a határozat jogszabályoknak való megfelelése tárgyában részítélettel döntsön, és annak jogerőre emelkedését követően a szerződés érvénytelensége körében folytassa a pert.³⁸ A jogeseteket vizsgálva megállapítható azonban, hogy ezen megoldásnak a gyakorlati megvalósulása nem jellemző.

A közigazgatási perben főszabály szerint a bíróság kasszációs jogkörben jár el, vagyis a jogsértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és esetlegesen a határozatot hozó

³³ Pp. 332. § (5) bek.

³⁴ Kbt. 173. § (6) bek., Pp. 335/A. §

³⁵ Pp. 338. § (1) bek.

³⁶ Kbt. 173. § (7) bek.

³⁷ Márton: i. m. 811. o.

³⁸ Márton: i. m. 812. o.

szervet új eljárásra kötelezi.³⁹ Emellett a Pp.-ben és más jogszabályokban nevesített esetekben, ahogyan a jelen cikk tárgyát képező Kbt. egységes perre vonatkozó rendelkezései alapján is, a bíróság reformatórius jogkörét gyakorolva jogosult a közigazgatási határozat megváltoztatására.

Amennyiben a bíróság arra a megállapításra jut, hogy a közigazgatási határozat megfelel a vonatkozó jogszabályoknak, vagyis a kereseti kérelmek nem alaposak, elutasítja a keresetet.⁴⁰

Míg a határozat jogszabálysértő voltának megállapítása esetén a Kbt. 174. §-a alapján a következő döntések meghozatalára jogosult:⁴¹

- a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszabálysértő határozatát hatályon kívül helyezheti, melyre tekintettel a szerződés érvénytelenségének tárgyában végzéssel megszünteti a pert,⁴²
- a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértőnek minősített határozatát megváltoztathatja, egyúttal alkalmazhatja a – Közbeszerzési Döntőbizottság számára jogsértés megállapítása esetén biztosított – Kbt. 165. § (3), (6), (8) és (9) bekezdése szerinti jogkövetkezményeket,⁴³
- a bíróság a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződést – a Kbt. a 137. § (3) bekezdése alapján – érvényessé nyilvánítja, bírság kiszabása mellett (a bírság összege legfeljebb a szerződés értékének 15%-a lehet), továbbá⁴⁴
- a bíróság elrendelheti az ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeni megtérítését, szintén bírságszankció alkalmazásával (a bírság összege legfeljebb a szerződés értékének 10%-a lehet).

III. 6. A bírság kiszabása, megbírságolandók köre

Az utóbbi két esetben tehát, azaz amikor a bíróság a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződést érvényessé nyilvánítja, valamint ha az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazásakor az ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeni megtérítését rendeli el köteles bírságot kiszabni. Ennek összege az eset összes körülményét figyelembe véve legfeljebb a szerződés értékének 15%-a és 10%-a lehet.

Érvényessé nyilvánításról akkor beszélhetünk, ha valamely közbeszerzési érvénytelenségi ok megállapítást nyer, azonban a már megkötött szerződés mégsem lesz semmis, mert annak teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik. Ez esetben a bíróság a szerződést megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé nyilváníthatja. A Kbt. azt is rögzíti, hogy a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek – így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség – nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.⁴⁵ Ilyen kiemelkedően jelentős közérdeknek minősült például a kereskedelembe kerülő takarmány és élelmiszer ellenőrzésére, valamennyi élelmiszer- és takarmányipari vállalkozásra kiterjedő egységes informatikai háttér kialakítása, továbbá az

³⁹ Pp. 339. § (1) bek.

⁴⁰ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.173/2015/13. számú ítélete

⁴¹ Kbt. 174. § (1)-(2) bek.

⁴² Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.879/2015/5. számú ítélete és Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.064/2016/33. számú ítélete

⁴³ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.K.30.880/2015/9. és 12.K.30.876/2015/11. számú ítéletei

⁴⁴ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.519/2012/14. és 12.K.33.776/2013/16. számú ítéletei

⁴⁵ Kbt. 137. § (3) bek.

országos vérellátás, mint ellátott alaptevékenység valamint a földgázszolgáltatás, mint alapvető közszolgáltatás.⁴⁶

A gyakorlat is megerősítette, hogy a szerződés érvényessé nyilvánítása mellett bírság kiszabása is szükséges, e tekintetben a bíróságnak nincs mérlegelési lehetősége. A Kbt. azonban nem ad további eligazítást, hogy a bírság megfizetésére ki kötelezhető. A Fővárosi Törvényszék rávilágított arra, hogy önmagában a szerződő felek közötti kötelmi jogviszony az egyetemleges marasztalás alapja nem lehet, hiszen a bírság nem a kötelmi jogviszony sajátja, az kizárólag a Kbt. speciális előírásaiból fakad. A bírságot a szerződésben nem szereplő harmadik személy, a hatóság kényszeríti ki azt, azáltal, hogy törvényi kötelezettséggel bír a szerződő felek között létrejött kötelmi jogviszonyba való beavatkozásra függetlenül attól, hogy a szerződésben szereplő felek között van-e jogvita, vagy sem. A jogsértés szankciója egyfelől a szerződés a Kbt. szerinti semmissége, amelynek az érvénytelenségi per a következménye, ez a szerződő feleket egyaránt sújtja. Másfelől bírságot kell kiszabni, amellyel a tényleges jogsértőt kell sújtani. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése, a kivételesen választható, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatása pedig az ajánlatkérő részéről megvalósuló jogsértés lehet. Amennyiben tehát a közbeszerzési határozat szerint a jogsértő az ajánlatkérő volt, és a perben nem merül fel olyan adat, amelyhez képest az ajánlatkérővel szerződő, az eljárásfajta választására ráhatással nem bíró gazdasági szereplővel szemben is indokolt volna a bírság kiszabása, úgy azzal kizárólag az ajánlatkérőt, mint a tényleges jogsértőt kell sújtani. E szankció sajátja a büntetési jelleg, az az egyetemlegességgel nem összeegyeztethető. Kifejtette továbbá, hogy ha mindkét szerződő féllel szemben indokolt lett volna bírság kiszabása, akkor arról külön-külön, a bírságösszegezését a jogsértő magatartásához igazodóan mérlegelve kell dönten. ⁴⁷

A bírság kiszabása körében további kérdésként merült fel, hogy a bíróság általi bírságkiszabás révén nem sérül-e a ne bis in idem elve, vagyis a kétszeres értékelés tilalma. A Kbt. rendszerében ugyanis végső soron ugyanazon jogorvoslati eljárásban kerül sor több szankció alkalmazására, amikor adott esetben bírságot szab ki a Kbt. felhatalmazása alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság, valamint a bíróság is. Annak érdekében, hogy a tilalom ne sérüljön mérlegelési jogkörében dönthet úgy a bíróság, hogy az eset összes körülményét értékelve a bírságösszeg meghatározásánál a Közbeszerzési Döntőbizottság által már ugyanazon jogsértés miatt megállapított bírságösszeget nem veszi figyelembe, illetőleg az azzal csökkentett összeget ítéli meg. Megfigyelhető, hogy az elsőfokú bírói gyakorlat jelenleg nem tartja megállapíthatónak a kettős értékelés tilalmának megsértését a Kbt. szabályai alapján. ⁴⁸

III. 7. A bírság megfizetésének módja, helye és ideje

A Kbt. arra vonatkozóan sem tartalmaz rendelkezést, hogy a bíróság által kiszabott bírságot kinek a részére, milyen módon és határidőre figyelemmel fizetendő meg. A gyakorlat alapvetően azt követte, hogy a bírság összegét az ítélet jogerőre emelkedését követő tizenöt napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett előírányzat-felhasználási keretszámlájára szükséges megfizetni. ⁴⁹ Felmerült azonban annak esete is, hogy

⁴⁶ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.30.338/2014/17., 12.K.33.776/2013/29., 14.K.30.371/2015/7. számú ítéletei

⁴⁷ Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.105/2015/6. számú ítélete

Közbeszerzési Hatóság adatbázisa: http://kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_4589_2016/ (2017. május 14.)

⁴⁸ Barabás: i. m. 845-846. o.

⁴⁹ Lásd Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.30.371/2015/7., 12.K.33.776/2013/29., 26.K.33.455/2014/12. számú ítéletei

a bíróság a Fővárosi Törvényszék költségvetési előirányzat-felhasználási keretszámlájára fizetendő.⁵⁰

III.8. Az eljárási illeték számítása

Külön említést érdemel az egységes per tekintetében az eljárási illeték számítása is. Figyelemmel arra, hogy az egységes per közigazgatási pernek minősül, amelyben a közigazgatási bíróság jár el, a feleket – jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül, az ügy jellegéből adódóan – az *illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Itv.) alapján tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.⁵¹ Erre figyelemmel a félnek az illetéket nem kell előzetesen, az eljárás megindításakor megfizetnie, hanem akkor, ha a bíróság utólag erre kötelezi az ítéletben vagy az eljárást lezáró egyéb döntésében. A közigazgatási perrész tekintetében alkalmazandó Itv. rendelkezés értelmében, ha az eljárás tárgyának értéke nem állapítható meg, az illeték alapja 350 000 forint.⁵² A polgári perrész tárgyában a szerződésben kikötött ellenszolgáltatás értéke képezi a pertárgy értékét, vagyis az illeték alapját. A közigazgatási és a polgári perrész pertárgyértékei pedig összeadódnak.⁵³

A fentieket támasztja alá a Fővárosi Törvényszék azon okfejtése,⁵⁴ miszerint a költségek viselésére vonatkozó rendelkezéseknél a két kereseti kérelemre külön-külön figyelemmel kell lenni, szem előtt tartva, hogy egyfelől egy közigazgatási pert, másfelől egy polgári pert kezdeményező keresetlevelet szükséges törvényi előírás folytán egy eljárásban, a közigazgatási perekre irányadó szabályok megfelelő alkalmazásával tárgyalni. Hangsúlyozta egyúttal, hogy a polgári perre tartozó rész pertárgy értéke – lévén a szerződés érvényességének a vizsgálata a per tárgya – a szerződéses érték.

III.9. Jogorvoslati lehetőségek

Az egységes perben egyszerre jelen levő közigazgatási és polgári jogi jellemzők folytán sajátos helyzetek alakultak ki a jogorvoslat terén is.

A Kbt. főszabályként nem biztosít fellebbezési jogot a bíróság határozata ellen.⁵⁵ Abban az esetben tehát, ha a bírósági eljárás a felperes kereseti kérelmének elutasításával vagy a döntőbizottsági határozat hatályon kívül helyezésével zárul, úgy rendes jogorvoslat útján a döntés nem támadható. Lehetőség van azonban rendkívüli perorvoslatként a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére, azzal, hogy nincs helye felülvizsgálatnak a bíróságot kiszabó ügyekben, amennyiben a közigazgatási hatósági ügyben vagy a bíróságot kiszabó határozatban rögzített fizetési kötelezettség nem haladja meg az egymillió forintot.⁵⁶

Az előbbieken ismertetett főszabály alól kivételt képez a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztató, valamint a szerződés érvénytelensége körében hozott bírósági döntés, amelyekkel szemben van helye fellebbezésnek.⁵⁷ A fellebbezhető döntésekhez kapcsolódóan több értelmezési kérdés is felmerült.

Így a gyakorlat számára kérdéseket vetett fel az a helyzet, amikor a bíróság hatályon kívül

⁵⁰ Lásd Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.070/2015/5.számú ítélete

⁵¹ Itv. 37. § (1) bek. és 62. § (1) bek. h) pont

⁵² Itv. 39. § (3) bek. a) pont

⁵³ Márton: i. m. 813. o.

⁵⁴ Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.105/2015/6. számú ítélete

Közbeszerzési Hatóság adatbázisa: [http://kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_4589_2016/\(2017.majus.14.\)](http://kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_4589_2016/(2017.majus.14.))

⁵⁵ Kbt. 174. § (3) bek.

⁵⁶ Pp. 340/A. §

⁵⁷ Kbt. 174. § (3) bek.

helyezi a Döntőbizottság határozatát, egyúttal a szerződés érvénytelenségének tárgyában végzéssel megszünteti a pert, úgy e végzés ellen van-e fellebbezési lehetőség. A Kbt. alapján azonban kizárólag akkor lehet helye fellebbezésnek, ha a bíróság a szerződés érvénytelensége tárgyában érdemben dönt. A permegszüntetés azonban nem fellebbezhető, hiszen az a döntőbizottsági határozat hatályon kívül helyezéséből szükségszerűen következik.⁵⁸

A közbeszerzési határozatot megváltoztató bírósági döntés esetében problémaként merült fel továbbá, hogy ha a bíróság a keresetnek a jogalapot támadó részében elutasítja, azonban az összecszerűséget támadó részében helyt ad, a bírság megváltoztatásával, úgy az ítélet ellen milyen jogorvoslatnak lehet helye. Előfordulhat-e tehát, hogy a keresetet elutasító rendelkezés ellen felülvizsgálati kérelem nyújtható be, míg a megváltoztató rendelkezés ellen pedig fellebbezés. Ehhez kapcsolódóan a Kúria⁵⁹ kifejtette, hogy a Kbt. nem tartalmaz rendelkezést a határozat részleges megváltoztatása esetén részleges fellebbezés lehetőségéről, ebből következően, ha a bíróság a határozatot megváltoztatja, úgy az ítélet egészével szemben van helye fellebbezésnek.⁶⁰

A jogorvoslatához kapcsolódóan kérdéses volt az a helyzet is, hogy amennyiben a bíróság a szerződés érvényessé nyilvánításáról dönt bírság kiszabása mellett, úgy a bírság vonatkozásában is van-e helye fellebbezésnek. Ehhez kapcsolódóan a Kúria hangsúlyozta, hogy a bíróság határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, kivéve a szerződés érvénytelensége tárgyában hozott határozatot, valamint, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja. Kimondta továbbá, hogy a bírság a szerződés érvénytelensége tárgyában hozott határozat részét képezi, és mint ilyen fellebbezéssel támadható. Egyértelművé tette azt is, hogy a bírság kiszabása nyilvánvalóan nem választható el a szerződés érvényességének-érvénytelenségének kérdésétől, ezért a bírságot kiszabó ítéleti rendelkezés a jogorvoslati jog tekintetében is osztja az érvénytelenség tárgyában hozott döntést.⁶¹

IV. Záró gondolatok

Jelen cikkben arra törekedtem, hogy bemutassam a jogorvoslati irányelv által rögzített hatékony és gyors közbeszerzési jogorvoslat érvényesítésének megvalósítását célzó egységes és egyesített pert az általam vizsgált jogeseteken keresztül, a jogszabályi rendelkezések és az annak nyomán formálódó gyakorlat tükrében.

Összegezve elmondható, hogy kezdetben nem sok egységes és egyesített per indult, és már a jogintézmények bevezetésekor számos probléma merült fel. Egyrészt nehézséget okozott, hogy bizonyos ügyek egyik vagy másik (a polgári jogi vagy közigazgatási jogi) része időközben jogerősen lezárult, és előfordult, hogy a jogszabálynak megfelelő egyesítésre azért nem került sor, mert csak később derült ki, hogy másik per is folyamatban volt az ügyben. A problémát átmenetileg a hatályon kívül helyezés révén kezelte a bírói gyakorlat.⁶²

A polgári és a közigazgatási ügyek egyesítése másrészt számos, a közigazgatási és polgári bíróságok közötti hatásköri összeütközést is eredményezett. A kialakult helyzetet a Kúria oldotta fel, és a közbeszerzési határozatot támadó döntés elleni perindítás hiányában a polgári bíróság hatáskörébe utalta a szerződés érvénytelensége iránti per lefolytatását.

⁵⁸ Márton: i. m. 813. o.

⁵⁹ Kúria Kfv.III.37.795/2015/2. számú végzése

⁶⁰ Márton: i. m. 812. o.

⁶¹ Kúria Kfv.III.38.073/2014/5. számú ítélete

Közbeszerzési Hatóság adatbázisa:http://kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_9219_2015/ (2017. május 14.)

⁶² Bischof Bernadett – Tóth Gabriella: Közbeszerzési aktualitások – Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési aktualitások” címmel megrendezésre került szakmai konferenciájáról (Sára Katalin 2012. június 19. napján tartott előadása). 2. o. In Közbeszerzési Szemle, 2012/7. szám, 2. o.

Sok esetben tehát már a per megindítása nehézségekben ütközött a bírósági eljárás elhúzódását eredményezve, nem szolgálva az ügyek hatékony és gyors intézését. Továbbá a per során is számos kérdés vetődött fel, megnehezítve az ügyben eljáró bírók helyzetét. Ezeket áttekintve a jogorvoslat kérdésköréhez kapcsolódóan vizsgáltam, hogy van-e helye a bírság tekintetében is fellebbezésnek, amennyiben a bíróság a szerződés érvényessé nyilvánításáról dönt bírság kiszabása mellett. Erre a Kúria adta meg a választ, amikor kimondta, hogy a bírság a szerződés érvénytelensége tárgyában hozott határozat részét képezi, és mint ilyen fellebbezéssel támadható. Ahogyan azt is megállapította, hogy a határozatot megváltoztatása esetén az ítélet egészével szemben van helye fellebbezésnek, a permegszüntetés pedig külön nem támadható.

A bírság kiszabása tekintetében is jelentkeztek értelmezési problémák. A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a bírsággal a tényleges jogsértőt kell sújtani, melynek fényében téves az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő szerződő felek egyetemleges kötelezése. Foglalkoztatta a gyakorlatot e körben a kétszeres értékelés tilalmának kérdése is.

Felvetődött problémaként továbbá az is, hogy a bírságot milyen határidővel és módon, valamint a Közbeszerzési Hatóság részére kell-e megfizetni. A Fővárosi Törvényszék arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bírság az ítélet jogerőre emelkedését követő 15 napon belül a bíróság költségvetési előirányzat felhasználási keretszámlájára teljesítendő. A bonyolult szabályozás mellett a perköltség és az illeték kiszámítása szintén nagy figyelmet igényel.

Érzelkelhető tehát, hogy a gyakorlatban számos értelmezési kérdés merült fel az egységes és egyesített per lefolytatásakor. Az eljáró bíró feladata továbbá a pervezetés tekintetében sem volt könnyű, gondolva itt a kettős perbeli szerepben eljáró felek megnyilatkoztatására – mind az I. rendű felperest, mind a I. rendű alperest kereseti kérelmük és a viszontválaszok tekintetében –, és ennek jegyzőkönyvbe vételére.

A jogorvoslati irányelv által támasztott alapvető elvárás az egységes és egyesített perrel szemben a jogorvoslati eljárás hatékonyságának és gyorsaságának növelése azáltal, hogy a közigazgatási határozat felülvizsgálatára és a szerződés érvénytelenségének vizsgálatára egy eljárásban kerüljön sor.

A fentiekben felvetett gyakorlati kérdések és problémák a szabályozás bonyolultságát, nehézkességét mutatják, amelyek a jogorvoslati irányelvben lefektetett célok ellenében hatnak. Ugyanakkor a bonyolult szabályozást a jogintézmények bevezetése óta eltelt idő alatt folyamatosan formálta és formálja ma is a gyakorlat, pótolja az esetleges hiányosságokat, és ekként nehézkessége ellenére is egyre jobban képes betölteni szerepét a még mindig nem jelentős számban induló egységes és egyesített per.