



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

A központi beszerző szervek eljárásainak egyes kérdései

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. december 10.

Tartalomjegyzék

I.	Bevezető gondolatok	4
I.1	Célkitűzés	4
I.2	Módszertan	5
II.	Alapvetések	5
II.1	A közbeszerzési jog helye a jogrendszerben	6
II.2	A közbeszerzési és a koncessziós szerződés.....	7
III.	Közös közbeszerzési eljárások	8
III.1	Az egyes közös közbeszerzések	9
III.2	Alanyi hatály a (közös) közbeszerzésekben	10
IV.	Központosított közbeszerzés	11
IV. 1	A hazai központosított közbeszerzési eljárás	11
IV.2	Az eljárás résztvevői	14
IV.3	A központi beszerző szervek tevékenysége	16
IV.4	A központosított közbeszerzés megítélése	17
V.	Sajátos beszerzési módszerek.....	20
V.1	Keretmegállapodások	20
V.2	Dinamikus beszerzési rendszerek	23
V.3	Sajátos beszerzési módszerek és központi beszerző szervek	24
VI.	Külföldi központi beszerző szervek igénybevétele	24
VI.1	A közbeszerzés megvalósítása	25
VI.2	Az EU Bíróságának gyakorlata	26
VII.	A szerződésre alkalmazandó, irányadó jog	28
VII.1	Szándékolt hallgatás vagy jogalkotói hiány	28
VII. 2	A szabad jogválasztás következményei	29
VII.3	A szabályozás megkerülése	30
VIII.	De lege ferenda.....	31

VIII.1 Az ellenőrzés megvalósulásának lehetőségei	32
VIII.2 Tájékoztatás és együttműködés	33
IX. Záró gondolatok	34

I. Bevezető gondolatok

A közbeszerzések joga egy komplex, strukturáltan szabályozott jogterület, melynek célja a közpénzek megfelelő felhasználásában és átlátható áramlásának elősegítésében határozható meg. A közbeszerzési eljárás ajánlatkérőként meghatározott – elsősorban, de nem kizárólagosan az állami és önkormányzati szférában működő - jogalanyok által indított eljárás, amely nagyobb értékű, elsősorban építési beruházás, árubeszerzés és szolgáltatás tárgyú szerződések megkötésére irányul. A közbeszerzési eljárások egyik megvalósulása az az eset, amikor a hazai ajánlatkérő egy külföldi ajánlatkérői szervezet, központi beszerző szerv (a továbbiakban: KBSz.) szolgáltatásait veszi igénybe. Erre az eljárásra találunk vonatkozó uniós szabályokat, azonban azok részletesen nem szabályozzák az eljárás minden egyes elemét, így az általános szabályokra vonatkozó eljárásrendet is szükséges figyelembe venni. A határon átnyúló közbeszerzés és a KBSz.-ek eljárásainak népszerűsítése fontos lépés az uniós belső piac fenntartásában, annak jelentőségét az uniós kommunikáció is megerősíti.¹ Ezáltal célszerű és érdemes lenne az eljárást olyan keretek közé emelni, amely növeli az ajánlatkérői hajlandóságot az ilyen típusú közbeszerzések igénybevételére. A határon átnyúló, KBSz. igénybevételével megvalósított közbeszerzési eljárásra irányadó jogot az uniós jogalkotó határozza meg, azonban az eljárás alapján megkötött közbeszerzési szerződésekre irányadó jog mindeddig szabályozatlan maradt, annak meghatározása a felek kompetenciája. Kérdés, hogy hogyan egyeztethető össze az a jogválasztási szabadság a jelenleg hatályos magyar szabályozással. A jogválasztási szabadság lehetősége – egyes előnyök mellett - veszélyeket is magában hordoz, tekintettel arra, hogy a közbeszerzés lefolytatása akár egy másik uniós tagállam joga szerint is megvalósulhat.

I.1 Célkitűzés

A dolgozat célja, hogy bemutassa az egyes sajátos szerzési módszereket, a központosított szerzési eljárást, valamint a határon átnyúló közbeszerzést és az eltérő tagállamban működő KBSz.-ek eljárásaira vonatkozó jogszabályi környezetet. Fő célkitűzésem annak megválaszolása, hogy a jelenlegi uniós és hazai közbeszerzési szabályok alapján miként

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Közbeszerzés Európában és Európa Szolgálatában*. COM(2017) 572. 14 pp.: „A központi beszerző szervek nagy szerzési volumenét fel lehet használni a stratégiai szerzések ösztönzésére, például a szerzési célok meghatározásával. A közbeszerzési eljárások szabványosításában és a piaci előrejelzésben betöltött szerepük szintén a közigazgatás professzionalizálásának kulcsfontosságúja, és lehetővé teszi a kkv-barát eljárásokat. A tudás és a szakértelem összegyűjtése továbbgyűrűző hatásokat eredményez, mivel a központi beszerző szervek gyakran nyújtanak támogatói és konzultációs szolgáltatásokat más ajánlatkérő szervek számára.”

hajtható végre a jogszabályoknak és uniós normáknak megfelelően egy határon átnyúló, KBSz. igénybevételeivel megvalósuló közbeszerzési eljárás. A kutatásom további célkitűzése annak vizsgálata, hogy az említett jogválasztási szabadságra való tekintettel, a hazai (magyar) ajánlatkérőknek lehetőségük nyílik-e arra, hogy kiszereződjenek a magyar közbeszerzési szabályok – különösen a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény - hatálya alól. Továbbá vizsgálat tárgyává teszem azt is, hogy adott esetben a Közbeszerzési Hatóságnak milyen lehetőségei vannak a közbeszerzési eljárás ellenőrzésére vonatkozóan.

Amennyiben a kutatásom eredményeként arra a megállapításra jutok, hogy a hatályos szabályok alapján a közbeszerzési eljárás megvalósítása gyakorlati nehézségekbe ütközik, úgy ennek kiküszöbölésére további szabályok és iránymutatások létrehozása jelenthet megoldást.

I.2 Módszertan

A dolgozat megírásához elsősorban a jelenleg hatályos hazai és nemzetközi szabályozást veszem alapul. A közbeszerzési jog elsődleges magyar jogforrása a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.), emellett pedig több rész kérdés alsóbb, kormányrendeleti szinten került szabályozásra.² Uniós szinten is több jogforrás áll rendelkezésre, ide sorolható az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Közbeszerzési Irányelv), illetve az Európai Parlament és a Tanács 2014/25 EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Közszolgáltatási Irányelv). Emellett forrásként használom a Kbt.-hez készült kommentárokat, a Közbeszerzési Hatóság jogalkalmazókat segítő kommunikációit, a Hatóság Elnökének útmutatóit, valamint a hazai bíróságok és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát is. A dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligenciát, vagy mesterséges intelligencián alapuló segédeszközt nem használtam.

II. Alapvetések

Annak érdekében, hogy a központi beszerző szervek eljárásait, az eljárás egyes lépéseit és a szabályozási célt megértsük, fontos tisztázni a közbeszerzési jog jogrendszerbeli helyét, valamint az alapvető közbeszerzési szabályokat is.

² Például a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól, vagy a 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet az építőipari kivitelezési tevékenységről

II.1 A közbeszerzési jog helye a jogrendszerben

A Kbt. preambuluma kifejezi a közbeszerzések jelentőségét, valamint előrevetít egy olyan szabályozási rendszert, amelynek alapját az átláthatóság és elszámoltathatóság adja.³ A közbeszerzési eljárások során közpénz kerül felhasználásra, ebből eredően az eljárás nyilvánosan és ellenőrizhető módon zajlik. A közbeszerzés jogszabályok által szabályozott beszerzési tevékenység.⁴ Kulcsfontosságú, hogy nem minden beszerzés minősül közbeszerzésnek, még abban az esetben sem, ha egyébként jogszabályi környezetben valamilyen formában szabályozásra kerül. A közbeszerzési szabályokat szem előtt tartva három szintet lehet megkülönböztetni: a Kbt. hatálya alá nem tartozó beszerzés, nemzeti közbeszerzés és európai uniós közbeszerzés. A Kbt. hatálya alá való tartozás kulcskérdés, hiszen a Kbt. keretrendszerében egy sokkal szigorúbb szabályozási rendszert találunk, mint az egyéb szabályozásokban.

A közbeszerzés mint jogág az egyes eljárásokat és szakaszokat figyelembe véve egyértelműen nem kategorizálható, nem tartozik kizárólag a közjog rendszerébe, azonban a közbeszerzési jogviszony nem nevezhető kizárólag magánjogi jellegű jogviszonynak sem. Egyrészt természetéből és elnevezéséből adódóan a közbeszerzés közjogi elemeket hordoz magában, hiszen egy közjogi jogforrás határozza meg azokat a szerveket, akiket ajánlatkérőnek tekintünk, és ezen ajánlatkérők használnak fel közpénzeket és egyéb forrásokat, amely megköveteli a szabályozás közjogi rendszerét, illetve az ehhez a szférához kapcsolódó egyes jellegzetes szabályozási módszereket és megkülönböztetett eljárási sajátosságokat. Másrészt azonban egyértelműen kijelenthető, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés a közjogi jelleg mellett magánjogi elemeket hordoz magában. A szerződésre alkalmazandó speciális szabályok a közbeszerzési jogág sajátosságainak mondhatóak, azonban háttérjogszabályként többek között a Ptk.-t szükséges alkalmazni.⁵ A közbeszerzési jogforrások több további esetben utalnak még magánjogi szabályokra, így például a szerződések felmondására vagy attól való elállásra bizonyos körülmények között a Ptk. szabályai is irányadóak.⁶ A Ptk.-ra vonatkozó szabályozásnak a határony átnyúló

³ Kbt. preambuluma: „Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – a következő törvényt alkotja:”

⁴ BOROS ANITA *et al.*: *A közbeszerzés alapjai*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2019. 5.p.

⁵ Kbt. 2.§ (8) bekezdés

⁶ Kbt. 143.§ (1) bekezdés

közbeszerzések során még jelentősége lesz, hiszen kérdéses, hogy az ennek való megfelelés miként biztosítható egy határon átnyúló eljárás alapján megkötött közbeszerzési szerződés esetében.

Emellett szükséges figyelembe venni azt is, hogy a közbeszerzések szorosan kapcsolódnak a versenyjog jogterületéhez is. A Kbt. preambuluma kiemeli, hogy a szabályozás célja többek között az, hogy a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételei megvalósuljanak.⁷ A közbeszerzési törvény emellett több helyen hivatkozik versenyjogi rendelkezésekre és intézkedésekre, valamint a GVH-t, mint versenyjogi hatóságot is több ponton olyan eljárásra jogosult szervként nevezi meg, amely elősegíti a verseny tisztaságának megőrzését. Ide sorolható az az eset, amikor a GVH közzétesz bizonyos információkat (döntéseket) annak érdekében, hogy a közbeszerzésekben kizárólag olyan gazdasági szereplők vehessenek részt, akik nem tartoznak a Kbt. szerinti kizáró ok hatálya alá.⁸ A két jogág összefüggése további szabályozásokban is megjelenik, hiszen magának az ajánlatkérőknek is feladata, hogy a verseny sérülését megelőzzék. Ennek érvényesítésére szolgál az ajánlatkérő bejelentési kötelezettsége, amelynek keretén belül a GVH felé szükséges jeleznie, amennyiben a versenyjogi szabályokkal ellentétes magatartást észlel az eljárás során.⁹

Egy másik jogág, amelynek szerepe lehet a közbeszerzések során pedig nem más, mint a nemzetközi magánjog. Ez a jogterület a polgári jogi vonal nemzetközi szintű alkalmazása során merülhet fel, hiszen a közbeszerzések nem minden esetben kizárólag nemzeti jellegűek, így az egyes részletszabályok között felmerül a nemzetközi magánjogi szabályozás jelentősége is.

II.2 A közbeszerzési és a koncessziós szerződés

A közbeszerzés fogalma több, egymástól jól elkülöníthető eljárást foglal magában. Elsőként érdemes lehet megkülönböztetni egymástól a közbeszerzési, valamint a koncessziós szerzési eljárást. A Kbt. rendelkezése szerint *közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése.*¹⁰ A közbeszerzési szerződés fogalma a törvény értelmező rendelkezései között külön is megtalálható, fogalmi elemei az alábbiak szerint alakul: a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban

⁷ Kbt. preambuluma: „Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megeremítése érdekében, ... a következő törvényt alkotja:”

⁸ Kbt. 62.§ (8) bekezdés: „A Gazdasági Versenyhivatal az EKR-ben közzéteszi az (1) bekezdés n) pontja szerinti – a Gazdasági Versenyhivatal vagy a Gazdasági Versenyhivatal döntésével szemben indított közigazgatási perben a bíróság által hozott – a kizáró okot megalapozó határozatokra vonatkozó, a kizáró ok hiányának ellenőrzését szolgáló információkat.”

⁹ Kbt. 36.§ (2) bekezdés

¹⁰ Kbt. 8.§ (1) bekezdés

megkötött visszterhes szerződés, amely a Kbt. 8. § szerinti valamely közbeszerzési tárgyra irányul.¹¹ A koncessziós szerződés fogalma (amely ilyen formában, ezen szavak szintjén nem olvasható ki a Kbt. rendelkezéseiből) alapjaiban hasonlónak mondható a közbeszerzési szerződés fogalmához, azonban további elemekkel egészül ki. Megjelenik egyrészt a koncessziós jogosult számára biztosított ellenszolgáltatás egy speciális formája, a hasznosítási jog időleges átengedése, mely egyidejűleg magával hozza a működési kockázatot is, melyet szintén a koncessziós jogosult visel. A koncessziós eljárások megértéséhez azonban mindenképpen szükséges figyelembe venni a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény szerinti, további fogalmi elemeket tartalmazó rendelkezéseket is. Így megállapítható, hogy koncessziós szerződés keretében egy kizárólagosan az állam (vagy helyi önkormányzat) által végezhető gazdasági tevékenység gyakorlásának jogát engedik át az ajánlatkérő időlegesen.¹² Összefoglalóan elmondható, hogy koncesszió keretében egy állami vagy önkormányzati „feladat” elvégzését adják át további gazdasági szereplőnek, mindezt egy részletes, szigorú jogszabályi környezet rendelkezéseinek figyelembevételével és akként, hogy a feladatot átvevő gazdasági szereplő a Kbt. szerinti működési kockázatot is köteles viselni. Továbbá szükséges még megemlíteni, hogy a koncessziók körében élesen elválik egymástól az építési koncesszió és a szolgáltatási koncesszió, melyek közül az előbbi a Kbt. szerinti építési beruházás megrendelésére irányul, míg az utóbbi olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.¹³

III. Közös közbeszerzési eljárások

A közös közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályok a Kbt. 29.§-től kezdődően kerülnek szabályozásra. Ezek a típusú eljárások alapvetően arra építenek, hogy az ajánlatkérői oldalon - az ajánlatkérő mellett vagy akár annak képviseletében - egy vagy több másik gazdasági szereplő szintén mint ajánlatkérő megjelenik, ezzel egy más jellegű konstrukcióban kerül lefolytatásra a közbeszerzési eljárás. A közös közbeszerzési eljárás több eltérő ajánlatkérői helyzetben is praktikus lehet, annak jelentősége nem elhanyagolható. Közös közbeszerzés által lehetőség nyílik arra, hogy azonos beszerzési igényeket egy eljárás keretében valósítsanak meg, mely idő- és költséghatékony megoldás, szemben több, alacsonyabb értékű külön eljárásnál. Egyéb esetekben az is elképzelhető, hogy egyetlen gazdasági szereplő nem képes a közbeszerzés sikeres lefolytatására és ajánlatkérőként másik ajánlatkérő támogatására van szükség. Az üzleti

¹¹ Kbt. 3. § 24. pont

¹² Koncessziós tv. 1.§ (1) bekezdés

¹³ Kbt. 8.§ (4) és (5) bekezdés

életben nem ismeretlen a gazdasági szereplők közötti kooperáció, tulajdonképpen ennek egy leképeződése valósul meg a közös közbeszerzések során is. Közös közbeszerzéssel egy eljárásban nagyobb mennyiség kerül beszerzésre, amely szintén hozzájárul a költségek csökkentéséhez. Ez a gyakorlat a „nagy tételben való vásárlás” miatt rendszerint elősegíti a gondos közpénzfelhasználás elvének érvényesülését is.¹⁴ Nagyobb mennyiségekre vonatkozó közbeszerzésekben gyakrabban tudnak az ajánlatkérők olyan – alacsonyabb - beszerzési árat meghatározni, melyek még az ajánlattevők számára is kifizetődőnek minősülnek.

III.1 Az egyes közös közbeszerzések

A Kbt. rendszerében sorban elsőként jelenik meg az az eset, amikor az ajánlatkérő egy másik ajánlatkérőt von be az eljárás lefolytatására meghatalmazás útján.¹⁵ Ennek az eljárásnak a célja, hogy a bevont ajánlatkérő az eredeti ajánlatkérő nevében járjon el. Egy másik közös közbeszerzési eljárási mód, amikor több ajánlatkérő közösen valósít meg egy közbeszerzési eljárást akként, hogy a maguk közül kiválasztott ajánlatkérőt hatalmazza meg, hogy járjon el a közbeszerzési eljárás lefolytatása során.¹⁶ A fent említett két közös közbeszerzési eljárás esetén felmerülnek kétségek az alkalmazás körében. Patay részletesen kifejti a meghatalmazás problematikáját a megbízással szemben.¹⁷ Ugyanis a polgári jog szabályai között éles eltérés áll fenn egy megbízási szerződés és egy egyszerű meghatalmazás között. A meghatalmazás egyoldalúsága magában hordozza annak veszélyét, hogy a meghatalmazott nem megfelelően, nem a meghatalmazó elképzelései szerint jár el. A gyakorlatban a Kbt. szóhasználatával ellentétben nem meghatalmazással, hanem megbízási szerződéssel találkozhatunk, amely lehetővé teszi a megbízó érdekeinek védelmét, emellett pedig természetesen védi a megbízottat is, hiszen eljárásának eredményét mint gondossági kötelmet ítélik meg.

A közös közbeszerzések azonban nem korlátozódnak hazai ajánlatkérőkre, ugyanis arra is van lehetőség, hogy az Európai Unió más tagállamából származó ajánlatkérővel közösen valósítson meg egy hazai ajánlatkérő közbeszerzést.¹⁸ Az ilyen esetekben annak érdekében, hogy a felelősségi kérdések, szervezési és az eljárás lefolytatásához kapcsolódó kérdések illetve a szerződéskötésre vonatkozó kérdések ne maradjanak megválaszolatlanul megállapodást kötnek

¹⁴ PATAY GÉZA: *A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára*. ORAC Kiadó. Budapest, 2024. 30. p.

¹⁵ Kbt. 29.§ (1) bekezdés

¹⁶ Kbt. 29.§ (2) bekezdés

¹⁷ PATAY 2024, 158. p. „A meghatalmazás egyoldalú jognyilatkozat, ami polgári jogi szerződést önmagában nem felételez a meghatalmazó és a meghatalmazott között. A meghatalmazás nem azonos a megbízási szerződéssel, mint kétoldalú jogügylettel. Ha tehát egy ajánlatkérő meghatalmazást ad egy másik ajánlatkérőnek, hogy folytasson le egy közbeszerzési eljárást és ehhez nem kapcsolódik egy megfelelő tartalmú megbízási szerződés, könnyen meglepetés érheti a meghatalmazót.”

¹⁸ Kbt. 30.§ (1) bekezdés

az ajánlatkérő felek.¹⁹ Ebben a közös eljárási típusban nagyon fontos kérdés, hogy a közbeszerzés megvalósítására melyik tagállam jogszabályait alkalmazzák a felek, erre vonatkozó rendelkezést az ajánlatkérők megállapodásának is tartalmaznia kell.²⁰ Az eltérő tagállamból származó ajánlatkérők akár közös szervezetet is létrehozhatnak meghatározott közbeszerzések megvalósítására. Itt is fontos szerepet kap az, hogy mely tagállam jogszabályai szerint kerül lefolytatásra az eljárás, azonban itt a feleknek jogszabály által meghatározott 2 lehetőség közül kell választaniuk, mely vagy a közös szervezet székhelye szerinti jog, vagy az a jog, ahol a közös szervezet a tevékenységét végzi.²¹ A jogválasztás erőteljesen korlátozott ez utóbbi esetben, azonban figyelembe véve, hogy a közös szervezet lesz valójában a közbeszerzés megvalósítója, érthető, hogy a létrehozó felekre irányadó jog háttérbe szorul, és a szervezetre egyébként is irányadó jogon belüli közbeszerzési normák fognak előnyt élvezni.

A közös közbeszerzések körében szabályozott eljárás a dolgozat szempontjából releváns esete az, amikor az ajánlatkérő a közbeszerzés megvalósítása érdekében egy másik Európai Unió tagállamban található központi beszerző szerv szolgáltatását veszi igénybe.²² Ez az utolsó eljárás a későbbiekben részletesen kifejtésre kerül.

III.2 Alanyi hatály a (közös) közbeszerzésekben

A Kbt. alanyi hatályának kérdése ugyan nem tárgya ennek a dolgozatnak, azonban az alanyi hatály hangsúlyosságát mindenképpen szükséges megemlíteni a közös közbeszerzések körében. Megállapítható, hogy a Kbt. olyan gazdasági szereplőre vonatkozhat, aki a jogszabály rendelkezései szerint ajánlatkérőnek minősül. A közös közbeszerzési eljárások esetén is nagyon precíz megfogalmazással találkozunk. Az ajánlatkérő csak olyan másik gazdasági szereplőt vehet igénybe, aki maga is ajánlatkérőnek minősül, illetve olyan gazdasági szereplőkkel járhat el együttesen, akik egyenként is ajánlatkérőnek minősülnek. Kulcsfontosságú, hogy az ajánlatkérői minőséget nem vizsgálhatjuk együttesen, azt az ajánlatkérői oldalhoz tartozó szereplők vonatkozásában egyesével kell megállapítani. Az ajánlatkérői státusz megállapítása (és nem mellesleg az ajánlattevői is) mondhatni sarokpontja a közbeszerzési eljárásnak, hiszen ez alapján járunk el a Kbt. kógens szabályai szerint és ezáltal lesz joghatása a Kbt. átláthatóságot

¹⁹ Kbt. 30.§ (2) bekezdés: „... az ajánlatkérőnek – amennyiben nemzetközi megállapodás az e §-ban meghatározott feltételeket nem tartalmazza – az Európai Unió más tagállamából származó ajánlatkérővel megállapodást kell kötnie, amelyben meg kell határozni

a) az egyes ajánlatkérők felelősségi körét, valamint hogy az ajánlatkérők a közbeszerzés megvalósítására melyikük tagállamának jogszabályait alkalmazzák, valamint

b) a közbeszerzés megvalósításának megszervezését, különös tekintettel az eljárás lefolytatására, a beszerzendő építési beruházások, szolgáltatások vagy áruk elosztására és a szerződés megkötésére.”

²⁰ Kbt. 30.§ (2) bekezdés

²¹ Kbt. 30.§ (5) bekezdés

²² Kbt. 30.§ (4) bekezdés

és ellenőrizhetőséget biztosító rendelkezéseinek is, melyek a verseny tisztaságát és a közérdek védelmét is mind biztosítják. Az ajánlatkérői státusz vizsgálata az EKR ajánlatkérői rendszerében könnyen megvalósítható, csupán a nyilvános cégszolgálatok közül szükséges egyet beírunk a keresőbe, és rögtön megtalálhatjuk, hogy az adott gazdasági szereplő rendelkezik-e ajánlatkérői minőséggel vagy sem. Problémát okozhat azonban egy külföldi entitás, hiszen az ő ajánlattevői minőségét is vizsgálni szükséges, és azt nem vizsgálhatjuk saját külföldi joga alapján. Így a határon átnyúló közös közbeszerzések körében mindenképpen körültekintő eljárási módra van szükség, az ajánlatkérői vizsgálatot a Kbt. fogalmi rendszerén keresztül szükséges megtenni. Az EU más tagállamából származó ajánlatkérővel megvalósított közös közbeszerzés nem irányulhat a Kbt. vagy az ajánlatkérőre vonatkozó egyéb jogszabályok alkalmazásának megkerülésére.²³ Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő felek megállapodásban rendelkeznek arról, hogy melyik tagállam jogszabályai szerint valósítják meg a közbeszerzést, nagyon fontos, hogy ez ne adjon számukra lehetőséget arra, hogy a kógens (hazai vagy egyéb tagállami) normák alól kibújhassanak. A fent idézett rendelkezés ezt kívánja biztosítani, mert ennek értelmében közös közbeszerzés akként valósítható meg jogszerűen, ha az mind a hazai, mind az adott másik EU tagállam kötelező érvényű szabályainak megfelel. Ez a korlátozó rendelkezés az Unió szabályozásában is megjelenik, mégpedig a Közbeszerzési Irányelvben, mely szerint az ajánlatkérők nem alkalmazhatják a közös beszerzés körében meghatározott eszközöket abból a célból, hogy elkerüljék az uniós jog szerinti azon kötelező közjogi rendelkezések alkalmazását, amelyeknek a hatálya alá tartoznak a saját tagállamukban.²⁴

IV. Központosított közbeszerzés

A központosított közbeszerzést szükséges elhatárolni a közös közbeszerzésektől. Míg a közös közbeszerzés során az egyes ajánlatkérők célja az, hogy saját beszerzési igényeiket kielégítsék, addig a központosított közbeszerzés során a központi beszerző szerv (KBSz.) eljárásának célja, hogy a központosított közbeszerzési eljáráshoz csatlakozott ajánlatkérők beszerzési igényeinek tegyen eleget. Így a KBSz. nem saját részére, hanem más gazdasági szereplők érdekében valósítja meg a központosított beszerzési eljárást.

IV. 1 A hazai központosított közbeszerzési eljárás

A központosított közbeszerzési eljárás jogszabályban meghatározott bizonyos állami szervek együttes közbeszerzése, olyan szintén jogszabályban taxatív megjelölt beszerzési tárgyakra,

²³ Kbt. 30.§ (1) bekezdés

²⁴ Közbeszerzési Irányelv 39. cikk

melyek beszerzése az adott szférában jellemző és időszakonként visszatérőnek tekinthető, mindennek megvalósítása pedig egy harmadik szereplő, a központi beszerző szerv feladatköre. A Kormány a Kbt.-ben biztosított felhatalmazás alapján közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását rendelheti el az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint azon állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában, amelyek felett közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, meghatározva a központosított eljárás személyi és tárgyi hatályát, az ajánlatkérésre feljogosított szervezetet (központi beszerző szerv), valamint az eljáráshoz való csatlakozás lehetőségét.²⁵ Ezen felhatalmazás értelmében kormányrendeleti szinten kerül megállapításra, hogy mely intézményeknek kötelező a központosított közbeszerzésben való részvétel, illetve melyek azok, melyek saját döntésük értelmében csatlakozhatnak a rendszerhez. Továbbá a kormányrendelet rögzíti, hogy mely beszerzési tárgyak esetében szükséges központosított közbeszerzési eljárás, amelyből egyenesen következik, hogy annak ellenére, hogy egy adott szerv a kormányrendelet hatálya alá tartozik, annak nem feltétlen fog minden egyes közbeszerzése központosított közbeszerzés keretében megvalósulni. Így a közbeszerzés megkezdése előtt mindenképpen szükséges megvizsgálni, hogy az adott beszerzési tárgyra kiterjed-e a kormányrendelet hatálya, azaz a beszerzésre kerülő termék kiemelt terméknek minősül-e. A fentiek szabályozására a kormány megalkotta a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V.25.) Kormányrendeletet (a továbbiakban 168/2004. Kr.).

Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül néhány - a dolgozat szempontjából releváns - kiemelt termék kerül felsorolásra, a teljeskörű felsorolást a releváns, 168/2004. számú Kormányrendelet 1. számú melléklete rögzíti.

Bútor (Irodabútor, egészségügyi bútor, oktatási bútor)
— asztalok
— szekrények
— ülő- és fekvőbútorok
Papíripari termékek és irodaszerek
— papírok
— irodaszerek és írószerek
— belföldi újság és folyóiratok
Gépjárművek
— személyszállító gépjárművek

²⁵ Kbt. 31.§ (1) bekezdés

— haszongépjárművek
Gépjármű-üzemanyagok
Utazásszervezések
Elektronikus közbeszerzési szolgáltatások
Egészségügyi szolgáltatások
— orvostechikai szolgáltatások
— gyógyszerek
— kötszerek
— orvostechikai fogyóeszközök
Energia
— villamos energia
— földgáz

*1. ábra: Egyes országosan kiemelt termékek
(Saját szerkesztés a 168/2004. sz. Kormányrendelet alapján)*

A Kbt. szerint a központosított közbeszerzés központi beszerző szerv által állandó jelleggel ellátott olyan tevékenység, amelynek célja áruk vagy szolgáltatások megrendelése a Kbt. szerinti ajánlatkérők számára való továbbértékesítés céljából, illetve a Kbt. szerinti ajánlatkérők számára áruk beszerzésére, szolgáltatások vagy építési beruházások megrendelésére irányuló szerződések vagy keretmegállapodások megkötése.²⁶ A Kbt. szerinti fogalom rögzíti, hogy a KBSz. tevékenysége állandó jellegű, az ilyen szervek létrehozása kizárólag a központosított közbeszerzés megvalósítására irányulhat, mely tevékenység végzést szükséges megfelelően igazolni. A központosított közbeszerzési eljárások ismertetője, hogy minden esetben nagy mennyiségű beszerzést valósítanak meg és tipikusan több szervezet számára történik a beszerzés. Éppen emiatt lesz ez a beszerzési eljárás népszerű, hiszen egy átfogó közbeszerzés keretében valósítanak meg olyan beszerzési tevékenységet, melyet központosított közbeszerzés hiányában csak több, egymástól független közbeszerzés által nagyobb költséggel, és hosszabb időszak elteltével tudnának csak véghez vinni. A fogalom másik fontos eleme a továbbértékesítés, mely megfelelően jelzi, hogy a KBSz. nem saját működésével kapcsolatban felmerülő igényeket elégít ki, hanem minden esetben egy harmadik gazdasági szereplő, egy másik ajánlatkérő érdekében végzi a beszerzési tevékenységét.

²⁶ Kbt. 3.§ 26. pont

IV.2 Az eljárás résztvevői

Az eljárás alapvetően abban különbözik a többi közbeszerzési eljárástól, hogy az eljárásban minimum három szereplő fog szerepelni.²⁷ Az ajánlatkérői oldalon tarthatjuk számon a jogszabályban felsorolt szervezeteket és a KBSz.-t, amely végsősoron mint ajánlatkérő fog eljárni az eljárásban. Kormányrendeleti szinten került szabályozásra, hogy mely szervek kötelesek központosított közbeszerzés által eleget tenni beszerzési igényeiknek. Ilyen intézmények a minisztériumok, bizonyos központi költségvetési szervek, a társadalombiztosítás alapjait kezelő költségvetési szervek illetve ezen szervek (vagy annak vezetőjének) irányítási hatáskörébe tartozó költségvetési szervek.²⁸ Azok az intézmények melyek nem tartoznak ezen felsorolásba nem kötelesek központosított közbeszerzés keretében eljárni, azonban a rendszer előnyeit figyelembe véve, a jogalkotó számukra is biztosítja az önkéntes csatlakozás lehetőségét, így sikeres csatlakozás után ugyanolyan feltételekkel járhatnak el, mint a jogszabály által kötelezett intézmények. Az önként csatlakozás feltétele, hogy a csatlakozó fél a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérői minőséggel kell, hogy rendelkezzen.²⁹ A Kbt. szerinti ajánlatkérői jogalanyiség ismét kulcsfontosságú, ennek hiányában a gazdasági szereplő minden igyekezte ellenére sem csatlakozhat a központosított közbeszerzési eljáráshoz. Az ajánlatkérői minőség vizsgálatára a korábban kifejtett megállapítások azonosan irányadóak és alkalmazandók (lásd az alanyi hatállyal kapcsolatos fejezetet).

A Kbt. meghatározza a KBSz. fogalmát, ennek értelmében KBSz. a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet.³⁰ A KBSz., azaz központi beszerző szerv egy tágnak mondható fogalom, ennek oka, hogy ez a definíció az uniós szabályozásból ered. A Közbeszerzési Irányelv szintén központi beszerző szervről rendelkezik, melyet olyan ajánlatkérő szervezetként határoz meg, amely központosított és- adott esetben- járulékos beszerzési tevékenységet végez.³¹ A járulékos beszerzési tevékenységek körébe tartoznak a beszerzési tevékenységhez kapcsolódó támogatási magatartások, így például a beszerzési eljárás megvalósításával vagy tervezésével kapcsolatos tanácsadási tevékenységek, vagy az eljárás előkészítésével és irányításával összefüggő feladatok ellátása is.³² További uniós

²⁷ Fontos azonban, hogy az ilyen eljárások általában nem korlátozódnak három eljárási szereplőre, hanem tipikusan nagyobb létszámú ajánlatkérővel és ajánlattevővel valósulnak meg.

²⁸ 168/2004 Kr. 1.§ (1) bekezdés

²⁹ 168/2004 Kr. 1.§ (3) bekezdés

³⁰ Kbt. 3.§ 25.pont

³¹ Közbeszerzési Irányelv 2. cikk 16. pont

³² Közbeszerzési Irányelv 2. cikk 15. pont

közbeszerzési regulációban is megjelenik a központi beszerző szerv fogalma. A Közzolgáltatási Irányelv szerint központi beszerző szerv a Közzolgáltatási Irányelv szerinti közszolgáltató ajánlatkérő, valamint a Közbeszerzési Irányelv szerinti olyan ajánlatkérő szerv lehet, amely központosított és – adott esetben - járulékos közbeszerzési tevékenységet végez.³³ A két uniós norma hasonló feltételrendszer alapján alakította ki a központi beszerző szerv fogalmát, a különbség a közszolgáltató ajánlatkérőkre vonatkozó kiterjesztésben nyilvánul meg. Ezen uniós meghatározásokból ered a KBSz.-ekre vonatkozó Kbt. meghatározás, amely sokkal tágabb körben határozza meg a KBSz. csoportjának körét, hiszen az ajánlatkérői minőségen kívül egyéb feltételt nem állít. Ellenben észrevehető, hogy a magyar szabályozás és fogalomrendszer nem tartalmazza a járulékos beszerzési tevékenységet, azt nem ismeri el olyan magatartásként, melyet a központi beszerző szervet, mint entitást meghatározná. Megjegyzendő, hogy ez nem azt jelenti, hogy a Kbt. keretein belül ismeretlen lenne a járulékos közbeszerzési szolgáltatás, hiszen annak fogalma az értelmező rendelkezések között megtalálható.³⁴ Itt tulajdonképpen arról van szó, hogy a fent említett irányelvek meghatározásaihoz képest, a jogalkotó bizonyos eltéréseket alkalmazva határozta meg a központi beszerző szerv fogalmát a hazai jogforrásban.

Az eljárás harmadik pólusában pedig – a többi eljáráshoz hasonlóan - az ajánlattevő gazdasági szereplők állnak. A központosított közbeszerzésekben eljáró ajánlattevőkre nem találunk az általánostól eltérő szabályokat, így a Kbt. szerinti általános rendelkezések lesznek irányadóak. Érdeemes azonban megjegyezni, hogy a központosított közbeszerzések volumenéből adódóan az ajánlattevői oldalon bizonyos értelemben egyfajta korlátozás valósul meg, hiszen a központosított közbeszerzések a legtöbb esetben megkövetelik az ajánlattevő nagymértékű gazdasági erejét. Összefoglalásként elmondható, hogy az ajánlatkérői oldalon két szereplő, az ajánlatkérőként eljáró KBSz., valamint az a - tipikusan kormányzati vagy ahhoz kapcsolódó, annak irányítása alatt álló - szerv áll, akinek nevében és javára eljár a KBSz., míg a másik oldalon a Kbt. szerinti ajánlattevők állnak.

³³ Közzolgáltatási Irányelv 2. cikk 12. pont

³⁴ Kbt. 3.§ 14. járulékos közbeszerzési szolgáltatás: közbeszerzési eljárás lefolytatásához nyújtott támogatási tevékenység, így különösen a) közbeszerzési eljárások lefolytatását, illetve keretmegállapodások megkötését az ajánlatkérő számára lehetővé tevő műszaki infrastruktúra rendelkezésre bocsátása, b) közbeszerzési eljárások lefolytatásával vagy tervezésével kapcsolatos tanácsadás, c) közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása az érintett ajánlatkérő nevében és javára.

IV.3 A központi beszerző szervek tevékenysége

A kormányrendelet szerint az általános hatáskörrel eljáró központi beszerző szervezet a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF).³⁵ A KEF kijelölése előrevetíti, hogy bizonyos esetekben lesznek speciális hatáskörű központi beszerző szervek is, melyeket tipikusan különös szakértelmet megkövetelő, és az általánostól eltérő beszerzési tárgyakkal rendelkező közbeszerzések lebonyolítására hoznak létre. Így például a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggésben felmerülő központosított beszerzések körében a Kormány központi beszerző szervként a Védelmi Beszerzési Ügynökség Zrt.-t (a továbbiakban: VBÜ) jelölte ki.³⁶ Példaként említhető továbbá a kormányzati informatikai beszerzések köre is, melyek esetén központosított eljárás során a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. a Digitális Magyarország Ügynökség Zrt.-vel együttműködve jár el központi beszerző szervként.³⁷ A KBSz. feladatát összefoglalóan az alábbiak szerint tartalmazza a jogszabály: a központi beszerző szervezet, mint a keretmegállapodás, keretszerződés megkötésére és a dinamikus beszerzési rendszer működtetésére irányuló központosított közbeszerzési eljárás első részének ajánlatkérője ellátja a központosított közbeszerzési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat, valamint lebonyolítja a központosított közbeszerzési rendszer keretén belül megvalósítandó közbeszerzéseket.³⁸ A KBSz. feladatainak ellátásáért központosított közbeszerzési díjra jogosult, mely díj maximum a KBSz. eljárása során felmerült tényleges költségeinek mértékével lehet egyenlő.³⁹ A rendszerhez önként csatlakozó ajánlatkérők is díjfizetésre kötelezettek, ebben az esetben a KBSz. az igénybe vevő szervezettel kötött egyedi szerződés alapján látja el feladatát, díjfizetésre pedig a 168/2014. Kr. rendelkezései alapján lesz jogosult. Az uniós szemlélet szerint a központi beszerző szervek két különböző módon működhetnek, egyrészt mint kvázi nagykereskedő, aki viszonteladás által tesz eleget az ajánlatkérő közbeszerzési igényeinek, másrészt pedig mint közvetítő, aki szerződéseket ítél oda, dinamikus beszerzési rendszert működtet vagy keretmegállapodásokat köt, természetesen nem saját felhasználására, hanem az ajánlatkérők igényeinek kielégítésére. A Kbt. megközelítésében, mely egyebekben az uniós szabályokon alapul, a KBSz. eljárása alapján egyrészt beszélhetünk árubeszerzés vagy szolgáltatásmegrendelés továbbértékesítéséről, vagy megrendelésre irányuló szerződés vagy keretmegállapodás megkötéséről. Az első esetben a KBSz. a közbeszerzést annak érdekében folytatja le, hogy a

³⁵ 168/2004 Kr. 11.§ (1) bekezdés

³⁶ 329/2019. Korm. rendelet 1.§ (1) bekezdés

³⁷ 301/2018. Korm. rendelet 4.§ (2) bekezdés

³⁸ 168/2004 Kr. 11.§ (2) bekezdés

³⁹ 168/2004 Kr. 12.§

sikeres eljárást követően a beszerzett árut vagy szolgáltatást továbbértékesítés keretében átadja a többi rendszerhez csatlakozott ajánlatkérőnek. Az ilyen típusú eljárások is megkövetelik a közbeszerzési igények előzetes felmérését, így a teljes eljárás kizárólag a központosított közbeszerzésben részt vevő ajánlatkérők szükségleteinek kielégítésére szolgálhat, azt nem haladhatja meg. A második esetben pedig a központosított beszerzési eljárás célja, hogy a központi beszerző szerv szerződést vagy keretmegállapodást kössön az ajánlatkérő számára, mely árubeszerzésre, szolgáltatások vagy építkezések megrendelésére irányul. A hazai szabályozás alapján a keretmegállapodást vagy keretszerződést a központi beszerző szervezet köti a közbeszerzési eljárás eredményeként.⁴⁰ Ennek következtében egyedi szerződések csak – a KBSz. által kötött – keretmegállapodások alapján jöhetnek létre.

Az egyes részletes feladatkörök kormányrendeleti szinten kerülnek meghatározásra, melyek alapján a KBSz. az alábbi tevékenységeket végzi: a KBSz. a központosított közbeszerzési portálon keresztül méri fel és összesíti a beszerzési igényeket, mely alapján megtervezi és előkészíti a központosított közbeszerzés keretében megvalósuló eljárásokat, mely után az eljárást a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően folytatja le. Emellett folyamatos adminisztrációs és támogató tevékenységet végez, nyomon követi a megrendelések teljesítését, valamint a mindekor hatályos normák alapján működteti a központosított közbeszerzési rendszert.⁴¹ Ez alapján a KBSz. a közbeszerzési igény kialakulásától egészen annak kielégítéséig jelen van, és aktívan részt vesz a közbeszerzés sikeres megvalósításában.

IV.4 A központosított közbeszerzés megítélése

Az elmúlt évtizedben alkotott EU-s normák és iránymutatások egyértelműen arra utalnak, hogy az uniós közbeszerzési célok megvalósítása keretében a központosított beszerzés rendszerének, valamint a határon átnyúló központosított közbeszerzési eljárásoknak is fontos szerepe van a jövőben megvalósuló közbeszerzések során, ezáltal elősegítve az uniós gazdaság- és közbeszerzési politika megvalósulását. A Közbeszerzési Irányelv preambuluma külön említést tesz a központosított beszerzési rendszerekről, valamint az eljárás szerepéről az EU-ban. A (69) preambulumbekzdés alapján az ilyen beszerzési technikák alkalmazása fokozhatja a versenyt, és hozzájárulhat a közbeszerzés szakszerűbbé tételéhez. A Közzolgáltatási Irányelv is kiemeli a közzolgáltatók azon lehetőségét, mely szerint jogosultak a központosított közbeszerzésben való részvételre. Ennek körében az irányelv elérendő célként határozza meg a közzolgáltató

⁴⁰ 168/2004 Kr. 24.§ (2) bekezdés

⁴¹ 168/2004 Kr. 11.§ (3) bekezdés

ajánlatkérők által igénybe vehető központi beszerző szervek uniós fogalommeghatározását.⁴² Abból adódóan, hogy a központosított beszerzés a közbeszerzési igényeket egy nagyobb, átfogó eljárás során elégíti ki, az eljárás gazdaságosabb keretek között képes megvalósulni. Egyrészt lehetőséget teremt a tranzakciós költségek csökkentésére, másrészt az alacsonyabb beszerzési árak is elérhetővé válnak ebben az eljárástípusban. Azonban az uniós vélemény is egységes a tekintetben, hogy a gazdasági versenyt minden esetben tiszteletben kell tartani és a központosított közbeszerzés támogatása nem jelenthet veszélyt olyan alapelvekre sem, mint az átláthatóság vagy az eljárás nyomon követhetősége.⁴³ A nemzetközi szakirodalomban az eljárás előnyei között említik az egyszerűséget, tekintettel arra, hogy akár szakmai közbeszerzési háttér nélkül is képesek az ajánlatkérők belépni egy közbeszerzési szerződéses kapcsolatba a KBSz. támogatása révén.⁴⁴ Illetve mindenképpen érdemes megemlíteni a zöld közbeszerzések megvalósításának elősegítését, melynek egyik eszköze lehet a zöld, fenntartható közbeszerzést megvalósító központosított beszerzési eljárások széleskörű bevezetése. Központosított eljárás keretében a jogalkotónak kiváló lehetősége adódik az egyes környezetvédelmi célkitűzések érvényesítésére, így akár egyes műszaki specifikációk, vagy megvalósítási módszerek kikötése által járulhat hozzá a klímasemlegességi uniós cél megvalósításához. Az ilyen és ehhez hasonló „zöld” közbeszerzési módszerek hatékony eszköznek minősülnek a környezetbarátabb és etikusabb termelési és fogyasztási eljárások népszerűsítésében.⁴⁵ A zöld közbeszerzések kérdésköre elkerülhetetlen, a Közbeszerzési Hatóság számos útmutatóban reflektált már a környezettudatos közbeszerzések jelentőségére.⁴⁶

Mindezek mellett a magyar kormány álláspontja szerint a rendszer előnyei közé sorolható az állami ráfordítások csökkentése, a költségvetési előirányzatok tervszerű felhasználásának

⁴² Közzszoigáltatási Írányelv (78) preambulumbekezdés

⁴³ Közbeszerzési Írányelv (59) preambulumbekezdés

⁴⁴ OECD: *Centralised Purchasing Systems in the European Union*. SIGMA Papers No. 47, OECD Publishing, 2011. Paris 19. p.

⁴⁵ SÖNNICHSEN, SÖNNICH DAL – CLEMENT, JASPER: *Review of a green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. Journal of Cleaner Production. Copenhagen Business School, Department of Marketing, 2020. 15. p.

⁴⁶ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács az elmúlt évben több útmutatót is készített a jogalkalmazók támogatása céljából. Az útmutatók – melyek célja a zöld közbeszerzési lépések és célkitűzések megvalósításának elősegítése - több beszerzési tárgyat is szabályoznak mint például a bútorok, grafikai papírok vagy beltéri takarítási szolgáltatások. A *Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a bútorok zöld közbeszerzéséről* című dokumentum felsorolja azokat a környezeti hatásokat melyek minimalizálása uniós célként megfogalmazódott. A negatív és visszaszorítandó környezeti hatások között tartható számon az illegális fakitermelés, nem fenntartható erdőgazdálkodás, az erőforrások kimerülése, a gyártási folyamat következtében kialakuló magas energiafogyasztás és a szélesebb környezet veszélyeztetése is. A Tanács célja, hogy az alapvető célkitűzések – mint például a faanyag törvényes forrásból való beszerzése, vagy a megújuló források népszerűsítése – megvalósulhassanak a közbeszerzések során. Ennek elősegítése érdekében folyamatos monitorozására kerül az uniós joganyag, és ehhez kapcsolódóan újabb útmutatók is létrehozásra kerülnek, mely mind hozzájárul a környezetvédelmi szempontok közbeszerzési eljárásokban való elterjedéséhez.

támogatása, valamint a rendszerben rejlő előnyök közigazgatási célú hasznosításának lehetősége is.⁴⁷ Emellett pedig tényként elfogadható, hogy a KBSz.-k, illetve egyes speciális hatáskörű beszerző szervezetek képesek ellátni egyfajta tehermentesítést egyes nagyobb ajánlatkérő szervezetek (pl. Minisztériumok, Magyar Honvédség) esetében, továbbá kisebb szervezetek esetén a közbeszerzési eljárásokban szükséges kellő gyakorlat hiányát is képesek áthidalni.⁴⁸

Azonban, mint mindennek, ennek az éremnek is két oldala van, értelemszerűen a központosított közbeszerzésnek is vannak buktatói, illetve az eljárás negatív hatásait is érdemes figyelembe venni annak megítélése során. Az uniós jogalkotó is felhívja a figyelmet, hogy a központosított közbeszerzési eljárások magukban rejtik a kis- és középvállalkozási szektor elnyomásának lehetőségét, megakadályozva a piacra jutásuk lehetőségét.⁴⁹ A kis- és középvállalkozások tevékenységük méretéből és egyéb adottságaiból adódóan kifejezetten nehezen tudnak részt venni nagyvolumenű közbeszerzési eljárásokban, az üzleti életben kihívást jelent számukra hogy felvegyék a versenyt a nagyobb ajánlattevő cégekkel szemben. A fenti szabályozás és célkitűzés alátámasztja, hogy a kis- és középvállalkozások közbeszerzésekben való helyzetbe hozását is prioritásként kezeli az EU.⁵⁰ További negatívumként hozható fel, hogy a szabályozás túlzott kiterjesztése nagyfokú centralizációt hozhat létre, mely a KBSz. gazdasági pozícióját túlságosan megerősíti. A központosított közbeszerzés emellett lehetőséget teremthet a gazdasági szereplők (ajánlatkérők) összejátszására is, ami a verseny tisztaságának követelményével teljes egészében ellentétes. Az eljárásban rejlő veszélyek kiküszöbölésére az Európai Unió a központosított beszerzési tevékenység, és ahhoz kapcsolódó eljárásrendek széleskörű szabályozását tartja megfelelő útnak.⁵¹

⁴⁷ 168/2004 Kr. preambulom: „A Kormány a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényben kapott felhatalmazás alapján – az állami ráfordítások csökkentése, a költségvetési előirányzatok tervszerű felhasználása, valamint a központi beszerzési rendszerben rejlő előnyök közigazgatási célú hasznosítása érdekében – a következőket rendeli el.”

⁴⁸ KOVÁCS LÁSZLÓ: *A láthatatlan kéz- Ügynökségek a közbeszerzés területén*. In: Zágón Csaba - Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri tagozata*, 2020. 155. p.

⁴⁹ Közbeszerzési Irányelv (59) preambulumbekzdés: „Ugyanakkor a beszerzések összevonásának és központosításának monitoringját gondosan kell elvégezni az összejátszásnak és a vásárlóerő túlzott koncentrálódásának az elkerülése végett, valamint az átláthatóságnak és a versenynek, illetve a kkv-k piacra jutási lehetőségeinek a megőrzése érdekében.”

⁵⁰ NÉMETH ANITA: *A közbeszerzési politika akkor és most – Fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II*. Iustum Aequum Salutare XIV. 2018/ 2. 98. p.

⁵¹ Közbeszerzési Irányelv (69) preambulumbekzdés: „Tekintetbe véve a beszerzések nagy volumenét, az ilyen technikák alkalmazása fokozhatja a versenyt, és hozzájárulhat a közbeszerzés szakszerűbbé tételéhez. Rendelkezni kell tehát az ajánlatkérő szervek által igénybe vehető központi beszerző szervek uniós fogalom meghatározásáról, és világossá kell tenni, hogy a központi beszerző szervek két különböző módon működnek.” valamint Közzolgáltatási Irányelv (78) preambulumbekzdésének azonos fordulata

V. Sajátos beszerzési módszerek

A fentiekben kifejtésre került, hogy az ajánlatkérők milyen eljárások szerint elégíthetik ki a közbeszerzési igényeiket. A megfelelő eljárástípus megválasztása biztosítja az eljárás hatékonyságát és azt, hogy a piaci lehetőségek körére figyelemmel megfelelő eredménnyel záruljon a közbeszerzés. Kulcsfontosságú, hogy az egyes eljárások által megkövetelt törvényi feltételeknek minden esetben meg kell felelni, hiszen ezen tényezők elmulasztása esetén elmarad a jogszabályi megfelelés, mely negatív jogkövetkezményeket hoz magával.

A fentiekben az is említésre került, hogy a KBSz. feladata egyes keretmegállapodások létrehozását, valamint dinamikus beszerzési rendszerek üzemeltetését is magában foglalja. Az alábbiakban ezeknek az úgynevezett sajátos beszerzési módszereknek bemutatására kerül sor.

A Kbt.-ben biztosított felhatalmazás alapján az ajánlatkérőnek lehetősége van sajátos beszerzési módszerek alkalmazására.⁵² Mindezeknek célja, hogy az eljárástípusokon túl, olyan további (kiegészítő jellegű) megoldási módszereket kínáljanak, melyek alapján az eljárás sikeres lefolyása még inkább biztosítottá válik, tekintettel arra, hogy az adott beszerzési módszer által a beszerzési igényeknek való megfelelés egyszerűbbé, maga a beszerzés pedig dinamikusabbá válik. A Kbt. külön fejezetben ismerteti a sajátos beszerzési módszerekre vonatkozó szabályokat, melyek közül a téma szempontjából fontosabbakat, a keretmegállapodásokat és a dinamikus beszerzési rendszereket ismertetem.⁵³ A központi beszerző szervek tevékenységének alapját a keretmegállapodások megkötése valamint a dinamikus beszerzési rendszerek fenntartása adja, ezen eszközökön keresztül tudják az ajánlatkérői közbeszerzési igényeket kielégíteni.

V.1 Keretmegállapodások

A keretmegállapodások egy hosszabb távú együttműködést vetítenek előre, ezen közös együttműködés kereteit meghatározva. További jellemző, hogy az ilyen megállapodások célja, hogy az adott tranzakció, jogviszony legfontosabb elemeit határozzák csak meg, viszont a részletek csak az üzletkötés vagy eljárás későbbi szakaszában kerülnek pontosan meghatározásra. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a keretmegállapodások alkalmazása kifejezetten helyes, ha előre pontosan nem meghatározható igények kielégítése a közbeszerzési eljárás célja.⁵⁴ A keretmegállapodások lehetővé teszik, hogy hatékony és

⁵² Kbt. 49.§ (4) bekezdés

⁵³ A szabályozásban összesen négy sajátos beszerzési módszer ismert: keretmegállapodás, dinamikus beszerzési rendszer, elektronikus árlejtés és elektronikus katalógusok.

⁵⁴ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről (2021. május 6.)

mindkét fél igényeit megfelelően kielégítő, az adott élethelyzetnek megfelelő megoldás születhessen, hiszen egy keretmegállapodáson alapuló rendszer képes eleget tenni az idő elteltével változó gazdasági, műszaki, környezeti és jogi elvárásoknak is egyaránt. A közbeszerzési eljárásban főszabály szerint keretmegállapodás maximum 4 évre köthető, bizonyos kellően indokolt esetben ez az időszak hosszabb is lehet.^{55,56} A Kbt. fogalmi rendszerében a keretmegállapodás olyan megállapodás, amelynek célja, hogy rögzítse egy adott időszakban közbeszerzésekre irányuló, egymással meghatározott módon kötendő szerződések lényeges feltételeit, különösen az ellenszolgáltatás mértékét, és ha lehetséges, az előírányzott mennyiséget.⁵⁷ A Kbt. biztosítja a lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzését keretmegállapodás útján (is) megvalósítsa, így a közbeszerzési eljárás lefolytatásával keretmegállapodást köthet, amely keretmegállapodás alapján a beszerzést a továbbiakban megvalósítja.⁵⁸ Így a keretmegállapodás megkötése önmagában nem valósítja meg a közbeszerzést, azt követően további szerződéskötés szükséges. A keretmegállapodás alapján a felek a későbbiekben egyedi szerződéseket kötnek, melyek mindegyikének alapja az eredeti megállapodás lesz, ezért is fontos, hogy már a keretmegállapodásban kötelezően szükséges rögzíteni az ellenszolgáltatás mértékét, lehetőség szerint a közbeszerzés mennyiségét. A keretmegállapodásos rendszer praktikusnak, sőt akár hatékonyak is tűnhet, azonban a szakirodalom és a közbeszerzési résztvevők is egyetértenek abban, hogy a rendszer rugalmatlansága okán nem ez a legmegfelelőbb eszköz a közbeszerzési igények kielégítésére. A rugalmatlanság megnyilvánul a szereplők korlátozottságában és a beszerzési tárgyak kötöttségében is. A Kbt. szerinti keretmegállapodásokhoz való utóbbi csatlakozás nem lehetséges, sem ajánlatkérői, sem ajánlattevői oldalon, ezzel az eljárás nemcsak rugalmatlan, hanem alkalmanként versenykorlátozó hatású is lehet. A közös eljárások, valamint a központosított közbeszerzések esetén is csak az eljárást megindító vagy meghirdető felhívásban azonosított ajánlatkérők jogosultak a keretmegállapodásban részes ajánlattevőkkel szerződést kötni.⁵⁹ Így azok a gazdasági szereplők akik bekerülnek a keretmegállapodásba akár évekre biztosíthatják magukat, míg azok, akik annak kezdetén nem csatlakoztak az eljáráshoz vagy

⁵⁵ Kbt. 104.§ (6) bekezdés: „Keretmegállapodás legfeljebb négy évre köthető, kivéve a kellően – különösen a keretmegállapodás tárgyára tekintettel – indokolt kivételes eseteket.”

⁵⁶ Közbeszerzési Irányelv (62) preambulumbekkezdés: „Egyértelműen rendelkezni kell továbbá arról, hogy adódhatnak olyan kivételes esetek, amikor lehetővé kell tenni, hogy a keretmegállapodás időtartama négy évnél hosszabb legyen. Ilyen, – különösen a keretmegállapodás tárgyán alapuló – megfelelő indokolással alátámasztandó esetek adódhatnak például akkor, ha a gazdasági szereplőknek olyan berendezéssel kell rendelkezniük, amelynek amortizációs ideje négy évnél hosszabb, és amelynek a keretmegállapodás teljes időtartama alatt rendelkezésre kell állnia.”

⁵⁷ Kbt. 3.§ 18. pont

⁵⁸ Kbt. 104.§ (1) és (2) bekezdés

⁵⁹ Kbt. 104.§ (4) bekezdés

nem kerültek győztesként kiválasztásra, évekig képtelenek az adott beszerzési tárgyak körében az adott piacra bekerülni. A hazai hírközlési csatornákon gyakran megjelenik az ilyen közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben megfogalmazott kritika, mely szerint egy-egy cég túlságosan hosszú időre, túlságosan nagy összegű eljárást nyer meg, ezzel teljes egészében kiszorítva a többi versenytársat a piacról.⁶⁰ Ez az aggályos helyzet nem csak a közbeszerzési jogban, hanem a versenyjog területén is problémákat vet fel.⁶¹

Tekintettel arra, hogy a keretmegállapodásban – amennyiben lehetséges - az előírányzott mennyiség megadása is elvárt, utóbb annak nagymértékű megváltoztatása nem lehetséges, hiszen a keretmegállapodás alapján beszerzett mennyiség nem haladhatja meg a keretmegállapodásban előírányzott teljes mennyiséget.⁶² További korlát, hogy a keretmegállapodásban nem megjelölt beszerzési tárgyra nem bővíthető ki a későbbi egyedi szerződés, azaz kizárólag az eljárás megindításakor megjelölt beszerzési tárgyakra köthető szerződés, attól semmilyen esetben nem lehet eltérni.⁶³ A keretmegállapodások másik problémája a beszerzések nagyságából ered, hiszen az eljárás ajánlattevői oldalon egyértelműen kiszorítja azokat a kisebb gazdasági szereplőket is, akik nem rendelkeznek megfelelő forrásokkal az eljárásban való részvételhez, így az az ajánlattevő, aki nem tud minden egyes beszerzési tárgy tekintetében szolgáltatni, eleve nem tud belépni az eljárásba.⁶⁴ Továbbá érdemes megemlíteni azt is, hogy az egyes központi beszerző szerveknél nagy mennyiségű adat- és információforrás is összpontosul. Az informatikai rendszereket pedig érhetik negatív behatások. Erre szolgál példaként a VBÜ-t ért hekkertámadás is, amely több, katonai és védelmi vonatkozású szenzitív adat sérelmét eredményezte. Jelenleg nincs hatályban olyan kötelezettség, amely az ilyen és ehhez hasonló támadások megelőzését teljeskörűen biztosítaná,

⁶⁰ 2024-ben a magyar kórházak üzemeltetésére vonatkozó központosított közbeszerzés került kiírásra a KEF által, amelyben a nyertes ajánlattevő 3 évet átölelő szerződést tudott kötni a feladatok ellátására. Ezzel összefüggésben lásd még: BOZSÓ ÁGNES: *400 milliárdot kapott a magyar kórházakat üzemeltető cég, de titok, hogy mennyit költött el ebből.* telex. 2024. november 26.

⁶¹ Lásd JUHÁSZ ÁGNES: *Közbeszerzés a versenyjog határán.* Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam. 2010/2. 137. p. „A keretmegállapodások legfőbb veszélye, hogy mivel abban az ajánlatkérő a gazdasági szereplővel megkötendő szerződések feltételeit rögzíti, és a megállapodás meghatározott időre (maximálisan négy évre, kivételes esetben ennél hosszabb időre) szól, ezalatt az idő alatt a keretmegállapodás hatálya alá eső beszerzési tárgyak vonatkozásában gyakorlatilag nincs verseny, miközben továbbra is cél lenne az általános közbeszerzési alapelvek (így például az egyenlő bánásmód és a verseny elve) érvényesülése. Magának a négy éves futamidőnek a meghatározása sem egészen aggálytalan, mivel a szabályozás – természetesen csak kivételképpen –, de enged pozitív irányú eltérést.”

⁶² Kbt. 104.§ (8) bekezdés

⁶³ Tulajdonképpen ez azt jelenti, hogy így „nem csak többet, hanem mást sem” lehet beszerezni. (a szerző megjegyzése)

⁶⁴ TÁTRAJ TÜNDE: *Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésekre.* Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 28. p.

holott egyértelmű veszélyforrásként tartható számon az online platformokon keresztül megvalósuló támadások bekövetkezése.⁶⁵

V.2 Dinamikus beszerzési rendszerek

A keretmegállapodásokhoz képest egy másik, járhatóbb lehetőség is áll az eljárási szereplők előtt, ez pedig a dinamikus beszerzési rendszer (a továbbiakban: DBR) alkalmazása. A DBR hasonlít a keretmegállapodásokban ismertetett eljárásra, azonban azzal szemben, sokkal több rugalmasságot biztosít. A kettő közti különbség akként határozható meg, hogy a DBR-be új beszállítók, szolgáltatók vagy vállalkozók bármikor beléphetnek, amennyiben megfelelnek bizonyos feltételeknek. Ezáltal az ajánlatkérő a DBR-en keresztül bármikor, bármely új piaci szereplővel szerződést köthet anélkül, hogy figyelemmel kellene lennie egy esetleges keretmegállapodás korlátozó rendelkezéseire.⁶⁶ A DBR-nek valójában egy rugalmas környezetben történő előminősítés az alapja, amely kiküszöböli a legfontosabb problémát, hogy új szereplők nem léphetnek a rendszerbe, továbbá nem szükséges az sem, hogy minden ajánlattevő minden egyes terméket képes legyen szállítani.⁶⁷ Ez a keretmegállapodások során ismertetett korlátozott jelleget enyhíti, elősegítve a kisebb gazdasági szereplők részvételét az eljárások során. Továbbá a rendszer – az utólagos csatlakozás lehetőségének biztosításával – az adott piacot nem zárja le teljes egészében, ezáltal nem korlátozza negatív irányban a gazdasági versenyt. A Kbt. szabályozása szerint az ajánlatkérő gyakran felmerülő közbeszerzései megvalósítása érdekében dinamikus beszerzési rendszert hozhat létre, mely rendszert elektronikus folyamatként kell működtetni, és minden kommunikáció elektronikus úton kell, hogy megvalósuljon.⁶⁸ Az eljárás akként valósul meg, hogy az ajánlatkérő az online rendszerben felállítja a DBR-t, azt feltölti a rendelkezésre álló információkkal – előírányzott becsült mennyiség, tervezett beszerzés jellege, szolgáltatás besorolása, a DBR fennállásának időtartama – ezt követően pedig az ajánlattevők dönthetnek arról, hogy kívánnak-e csatlakozni a rendszerhez. A rendszerhez való csatlakozás feltétele szintén az eljárást megindító felhívásban kerül közzétételre. A folyamatos csatlakozási lehetőség előnye, hogy a piac saját fejlődését is követni tudják az ajánlatkérői igények, melyek nem csupán az árváltozásból, hanem a piacon elérhető termékek, szolgáltatások műszaki-technikai változásából, innovációjából is állnak, így

⁶⁵ BOLCSÓ DÁNIEL – DEZSŐ ANDRÁS: *Meghekkelték a katonai és rendőrségi beszerzésekért felelő állami céget, érzékeny adatok kerültek nyilvánosságra.* telex. 2024. november 14.

⁶⁶ POPA, IOAN-GABRIEL – MILANDRU, MARIUS: *The Dynamic Purchasing System – A modern public procurement solution.* Sciendo International Conference Knowledge-Based Organization. Vol. XXIX. No 2. 2023. 132. p.

⁶⁷ TÁTRAI 2019, 28. p.

⁶⁸ Kbt. 106.§ (1) és (2) bekezdés

az újabb, fejlettebb termékek és szolgáltatások is hamar megjelenhetnek az ajánlatkérői igények között.⁶⁹

V.3 Sajátos beszerzési módszerek és központi beszerző szervek

A központi beszerző szervek elsődleges feladata egyes keretmegállapodások megkötése, illetve különböző dinamikus beszerzési rendszerek működtetése. Szintén megállapításra került, hogy a keretmegállapodás / DBR létrehozása önmagában még nem jelenti a közbeszerzési eljárás végét, hiszen ezek csak az eszközök arra, hogy további szerződéses lépésekkel teljes egészében megvalósuljon a közbeszerzés. A keretmegállapodások létrehozására irányuló eljárások és a DBR rendszerek működtetésének végső célja az, hogy az egyedi szerződések megkötése és teljesítése megtörténjen. A keretmegállapodás / DBR és az egyedi szerződések közötti kapcsolat nagyban befolyásolja az egyedi szerződések egyes szerződéses elemeit. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérők határozzák meg a beszerzési igényeiket, ezáltal rendelkezhetnek például olyan kérdésekről is mint a szerződésre alkalmazandó jog, a vitarendezés módja vagy a joghatóság. Abban az esetben, ha azonos tagállamban található gazdasági szereplők kötik az egyedi szerződést, nem feltétlen lesz jelentősége a joghatóság kérdésének, hiszen az eleve adott lesz, tipikusan a területiség elve miatt. A helyzet azonban teljesen megváltozik, amint a szerződéses rendszerbe egy eltérő tagállamban található entitás lép be.

VI. Külföldi központi beszerző szervek igénybevétele

Korábban már említésre került a több ajánlatkérő által közösen megvalósított közbeszerzésnek azon módja, amely esetben a hazai ajánlatkérő egy külföldi központi beszerző szerv szolgáltatásait veszi igénybe, és ilyen módon valósít meg közbeszerzést. A Kbt. az alábbiak szerint rendelkezik erről az eljárásról: *Az ajánlatkérő – amennyiben e törvény vagy külön jogszabály nem írja elő meghatározott központi beszerző szerv igénybevételét – a közbeszerzés megvalósítása érdekében igénybe veheti az Európai Unió más tagállamában található központi beszerző szerv szolgáltatásait. A közbeszerzés megvalósítására, valamint a szerződés dinamikus beszerzési rendszer keretében vagy keretmegállapodás alapján történő odaítélésére annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai irányadók, amelyben a központi beszerző szerv székhelye található.*⁷⁰ A hivatkozott rendelkezés komplexitására való tekintettel, szükséges az egyes elemeket külön vizsgálni. Az első mondatrész tekintetében nem adódnak értelmezési problémák, a jogalkotó azt rögzítette, hogy kizárólag a Kbt. szerinti ajánlatkérők vehetnek

⁶⁹ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a dinamikus beszerzési rendszerről (2022. február 10.) 2. p.

⁷⁰ Kbt. 30.§ (4) bekezdés

igénybe ilyen külföldi szolgáltatást és csak abban az esetben, ha a Kbt. vagy másik jogszabály nem utalja meghatározott KBSz. – például a KEF. – feladatkörébe az adott eljárást. Értelmezési nehézségek inkább a bekezdés második mondatával kapcsolatosan merülhetnek fel, a „közbeszerzés megvalósítása” kifejezés értelmezésre szorul.

VI.1 A közbeszerzés megvalósítása

A közbeszerzés menete és lépései adottak, kérdés azonban, hogy mi minősül a közbeszerzés záró és végpontjának abban az esetben, ha külföldi KBSz. részvételével zajlik az eljárás, mit foglal magában a *megvalósítás* szó. Az eljárás - annak típusától függően - ajánlati felhívással, részvételi felhívással vagy egyéb jogszabályban meghatározott dokumentum feladásával indul, ez a közbeszerzés kezdő időpontja.⁷¹ A közbeszerzés eljárás végződhet szerződéskötéssel, vagy adott esetben akár az eljárás eredménytelenné nyilvánításával is. A Kbt. szerint a közbeszerzési eljárás az eredményéről szóló tájékoztató hirdetményi úton való közzétételével zárul le.⁷² A már többször említett Kbt. rendelkezés szerint a közbeszerzés megvalósítására, valamint a szerződés dinamikus beszerzési rendszer keretében vagy keretmegállapodás alapján történő odaítélésére annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai irányadók, melyben a központi beszerző szerv székhelye található. Vajon értelmezhető-e úgy ez a rendelkezés, amely alapján irányadó lesz a nemzeti jogszabály a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésre is? Jogorvoslati eljárás esetén mely jogszabályok alapján járhat el a kérelmező? Egy esetleges hatósági vagy bírósági eljárásra kiterjed-e az az alkalmazandó jog, melyet uniós jog alapján ültetett át a magyar jogalkotó a Kbt.-be? Az eljárás megvalósítására, illetve az eljárás alapján megkötött szerződésre minden esetben azonos jogot szükséges alkalmazni? Egy dinamikus beszerzési rendszer, vagy keretmegállapodás alapján kötött szerződés mennyire lehet konform, ha eltérő tagállamok jogait szükséges összeegyeztetni?

A megvalósítás jelentősége abban határozható meg, hogy az alkalmazandó jog is csak erre a részre lesz irányadó. Amennyiben a megvalósítást és a szerződéskötést vagy szerződés teljesítését el tudjuk választani egymástól, abban az esetben a szerződésekre már szabadon jelölhetnek ki a felek egyéb nemzeti jogot is. A jogválasztás, mint nemzetközi jogi vonatkozású jogintézmény, azonban nem valósul meg olyan széleskörűen, mintha egy általánosságban vett polgári jogi szerződés jönne létre magánszemélyek között.⁷³ Az uniós jogalkotó szem előtt

⁷¹ Kbt. 81.§ (2) és 82.§ (2) bekezdés

⁷² Kbt. 37.§ (2) bekezdés

⁷³ A közbeszerzési jogviszony kategorizálása ezért is olyan érdekes. Az biztos, hogy a közbeszerzési jogviszony egyértelműen nem nevezhető kizárólag polgári jogi jellegűnek, annak vonásait azonban egyes esetekben kétség kívül magában hordozza. A fő kérdés az, hogy a nemzetközi magánjogi szabályok – melyek tipikusan csak polgári jogi jogviszonyokra alkalmazandóak – bírhatnak-e hatállyal olyan szerződésekre is, melyek egy közbeszerzési

tartotta ugyanis, hogy az egyes nemzeti jogszabályok és rendelkezések kijátszására akkor se legyen lehetőség, amennyiben határon átnyúló közbeszerzést valósítanak meg a felek. Különböző tagállamok ajánlatkérői nem használhatják a közös közbeszerzések adta lehetőségeket abból a célból, hogy elkerüljék az uniós jog szerinti azon kötelező közjogi rendelkezések alkalmazását, amelyeknek a hatálya alá tartoznak a saját tagállamukban.⁷⁴ Így a cél az lenne, hogy egy hazai ajánlatkérő ne vehessen igénybe külföldi KBSz. által kínált szolgáltatást, amennyiben ez a Kbt. szabályaiba vagy egyéb irányadó közjogi rendelkezésbe ütközik. Érdekesség, hogy az irányelv kifejezetten közjogi jellegű szabályokra hivatkozik, a polgári jogi rendelkezéseket nem érinti a szabályozás. A Kbt. is szabályozza ezt a kérdéskört, mely alapján a hazai ajánlatkérő egy külföldi ajánlatkérővel megvalósított (közös) közbeszerzése akként valósulhat meg, amennyiben az nem irányul a Kbt. vagy az ajánlatkérőre vonatkozó egyéb jogszabályok alkalmazásának megkerülésére.⁷⁵ A hazai jogalkotó teljes mértékben kiterjeszti azon jogszabályok körét, melyek megkerülése kifejezetten tiltott a közös közbeszerzési eljárás során, így nem csak a közjogi szabályok, hanem minden egyéb, az ajánlatkérő tekintetében felmerülő szabályt figyelembe kell venni az eljárás megvalósítása során. Az alkalmazás során felmerülő kérdésként tarthatjuk számon annak a vizsgálatát, hogy a külföldi KBSz. milyen szerepet tölthet be egy esetleges nemzeti irányadó rendelkezés megkerülésében? Elvárható-e egy külföldi KBSz.-től, hogy a saját nemzeti jogán kívül, egyéb (más) nemzeti szabályokat is figyelembe véve valósítsa meg az adott közbeszerzést? A KBSz. által létrehozott keretmegállapodások alapján kötött egyedi szerződések esetén, hol és miként jelennek meg azok az ellenőrzési mechanizmusok, amelyek a megkerülni kívánt rendelkezésekkel való összhang vizsgálatát megvalósítják? A közbeszerzés megvalósítására vonatkozó fordulat egyes értelmezési módjai, számos eltérő lehetőséget teremtenek a közbeszerzés lefolytatására, melynek eredményeként akár érvénytelen vagy egyéb negatív jogkövetkezményt magával hozó megállapodás is születhet. Ennek kiküszöbölésére a jogalkalmazókat segítő és támogató uniós iránymutatás létrehozására lenne szükség.

VI.2 Az EU Bíróságának gyakorlata

A hivatkozott rendelkezés a felek szempontjából egy bizonyos megadott jog használatát írja elő, amely a külföldi KBSz. székhelye szerinti jog lesz. Ugyan a szabályozás egyértelműnek

eljárás alapján kerültek létrehozásra. Amennyiben erre igenlő választ tudunk adni, akkor a jogválasztásra, alkalmazandó jogra, joghatóságra vagy választottbíróságra alkotott nemzetközi magánjogi szabályoknak jelentősége lehet a határon átnyúló közbeszerzési eljárásokban.

⁷⁴ Közbeszerzési Irányelv 39.cikk (1) bekezdés

⁷⁵ Kbt. 30.§ (1) bekezdés

tűnhet, annak gyakorlati alkalmazásával felmerülnek nehézségek. Egy ilyen kérdéses eset került az EU Bírósága elé 2023-ban, amikor egy határon átnyúló központosított közbeszerzési eljárás keretében egyebek mellett felmerült a jogorvoslati eljárásra irányadó jog, valamint az eljárásra kijelölt hatóság (szerv) megfelelőségének kérdése.⁷⁶ Az ügy tényállása az alábbiak szerint foglalható össze: egy bolgár jog szerinti, Bulgáriában székhellyel rendelkező ajánlatkérő részvénytársaság, egy osztrák jog szerinti, Ausztriában székhellyel rendelkező központi beszerző szerven keresztül kívánta közbeszerzését megvalósítani, keretmegállapodásra irányuló eljárás keretében. Ez a két társaság közvetetten egy olyan harmadik társaság tulajdonában volt, amely harmadik társaság 51%-ban Alsó-Ausztria tartomány tulajdonát képezi, azaz végső soron minden egyes szereplő társaság állami befolyás alatt áll. Az ajánlati felhívás szerint a közbeszerzési eljárásra és azokból eredő követelésekre az osztrák jogot, a szerződés teljesítésére pedig a bolgár jogot kellett alkalmazni. A közbeszerzési eljárás keretében két bolgár cég nyújtott be ajánlatot, mely ajánlatokat az ajánlatkérő nem fogadta el. Ezen határozatok megsemmisítése iránt nyújtottak be kérelmet a bolgár cégek az alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróságra, azonban az osztrák bíróság hatáskörének hiányára hivatkozva elutasította őket. Következő lépésként felülvizsgálati kérelem került benyújtásra az osztrák legfelsőbb közigazgatási bírósághoz.⁷⁷ Az eljárás során negatív hatásköri összeütközés valósult meg, egyik tagállam bíróság sem tartotta magát hatáskörrel rendelkező bíróságnak. Az osztrák elsőfokú bíróság álláspontja szerint annak megállapítása, hogy két, bolgár székhellyel rendelkező cég egymás között miként köt egy bolgár jog alá tartozó szerződést, melyet Bulgáriában szükséges teljesíteni, nem tartozhat egy osztrák regionális bíróság hatáskörébe, hiszen ezzel súlyosan megsértené a Bolgár Köztársaság szuverenitását, ráadásul ütközne a területiség elvével is. A bolgár bíróság arra alapította álláspontját, hogy az egységes uniós szabályozás célját is figyelembe véve, az irányelv értelmezése akként lenne helyes, hogy a közbeszerzési eljárás magában foglalja a jogorvoslati eljárást is. Az osztrák legfelsőbb közigazgatási bíróság ezen tényállás alapján fordult előzetes döntéshozatalra az Európai Unió Bíróságához. A helyzetet érintő kérdés arra irányult, hogy ilyen esetben a kollíziós szabály, miszerint más tagállamban található központi beszerző szerv eljárása esetén, a KBSz. tagállama szerinti jog szerint kell eljárni, kiterjed-e a jogorvoslati eljárásra is. Az Európai Unió Bírósága válaszában megállapította, hogy az uniós szabályozás egyértelműen nem rögzíti a kérdéses

⁷⁶ Az Európai Unió Bírósága C-480/22. sz. ügy

⁷⁷ A felülvizsgálati kérelemhez a Bolgár Köztársaság legfelsőbb közigazgatási bíróság által kiadott, a bolgár közbeszerzési ellenőrző hatóság hatáskörének hiányát megállapító nyilatkozat is csatolásra került. Lásd a C-480/22. sz. ügyben hozott ítélet 18. pontját.

helyzetre irányadó eljárásrendet.⁷⁸ Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, a Bíróság figyelembe vette a szabályozás célkitűzéseit és a rendelkezések tényleges érvényesülését, mely alapján megállapította, hogy a szabályozás nem csupán az eljárásra, hanem a jogorvoslatra is kiterjed.⁷⁹ Így az ítélet alapján mégis az osztrák bíróságnak kellett eljárnia egy olyan kérdésben, melyben a peres felek egy bolgár jog szerinti szerződés megkötésére irányuló eljárásban kívánták jogorvoslati jogukat érvényesíteni, sőt a meghozandó ítélet alapján dől majd el az is, hogy az egyébként osztrák jog alapján lefolytatott eljárás a közbeszerzési szabályoknak megfelelően került-e lefolytatásra.

Emellett, az ítélet másik fontos megállapítása volt, hogy a Bíróság megerősítette azt, miszerint *adott esetben különbséget kell tenni a közbeszerzési eljárásra alkalmazandó jog és a később megkötött szerződésekre alkalmazható jog között.*⁸⁰ Ennek alapján jogszerű lehet egy eljárás, amely a közbeszerzési eljárásra irányadó jogot és az eljárás alapján megkötött szerződésre irányadó jogot nem egy, hanem két különböző alkalmazandó jogként határozza meg.

VII. A szerződésre alkalmazandó, irányadó jog

VII.1 Szándékolt hallgatás vagy jogalkotói hiány

A központi beszerző szervek eljárásaira irányadó jog minden esetben a KBSz. tagállama szerinti jog lesz, hiszen a KBSz. teljes tevékenysége arra az adott jogrendszerre és közbeszerzési környezetre épült fel, ahol a KBSz. található. A később megkötött szerződésre irányadó jog ezzel ellentétben azonban teljesen nyitott kérdés. A Bizottság és az Európai Unió Bírósága is megerősítette azt a véleményt, miszerint a szerződésre alkalmazandó jog eltérhet az eljárás jogától, azonban a felek jogválasztásra semmilyen korlátot nem állított fel.⁸¹ A határon átnyúló, KBSz. igénybevételeivel megvalósuló közbeszerzési eljárásokra maga a jogalkotó határozott meg kollíziós normát, kötelezően kijelölve az eljárás jogát. A szerződésre alkalmazandó jog körében azonban hallgat. Az első fontos kérdés, hogy ennek a szabályozási hiánynak mi az oka. A másik megválaszolandó kérdés pedig az, hogy a jogalkotói

⁷⁸ Az Európai Unió Bírósága C-480/22. sz. ügyben hozott ítéletének 33.pontja: „*Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése nem határozza meg kifejezetten, hogy a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállam nemzeti rendelkezései a 92/13 irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásokat, illetve a jogorvoslati szerv hatáskörét is szabályozzák-e.*”

⁷⁹ Az Európai Unió Bírósága C-480/22. sz. ügyben hozott ítéletének 43.pont: „*Így meg kell állapítani, hogy a 2014/25 irányelv a tagállamok jogára nemcsak e jognak a határokon átnyúló szerződések odaitélési eljárásának lefolytatására irányadó rendelkezései tekintetében hivatkozik, hanem olyan rendelkezések tekintetében is, amelyek az olyan jogorvoslati eljárásokat szabályozzák, ideértve a bírósági jogorvoslatokat is, amelyek ilyen közbeszerzési eljárást követhetnek.*”

⁸⁰ Az Európai Unió Bírósága C-480/22. sz. ügyben hozott ítéletének 46.pontja

⁸¹ Az Európai Unió Bírósága C-480/22. sz. ügyben hozott ítéletének 46.pontja

engedékenység (szabályozatlanság) milyen következményekkel járhat a közbeszerzések során. Az első kérdésre könnyebben találunk választ, hiszen általánosságban az uniós közbeszerzési szabályokban nem jellemző a túlszabályozás, tipikusan szabályozási minimum valósul meg. Bár a 2014-es irányelvek minden korábbi irányelvnél részletesebben szabályozzák a közbeszerzéseket, továbbra is megőrizték koordinatív jellegüket, azaz a tagállami közbeszerzési szabályok összehangolását célozzák, teljes közbeszerzési szabályrendszert maradéktalanul azonban nem hoznak létre.⁸² Az összehangolás az eljárásra vonatkozó jog meghatározásával megoldható, a túlszabályozás elkerülése feltételezhetően szempont volt az irányelvek megalkotása során. A szerződésre alkalmazandó jog szabad megválasztása a felek szempontjából is előnyös, hiszen arra is lehetőség nyílik, hogy a felek eltérjenek a KBSz. jogától, így elméletileg olyan tagállam KBSz.-ének a szolgáltatásait is igénybe veheti az ajánlatkérő, mely tagállam jogszabályait egyébként a szerződésre nem tudja vagy nem kívánja alkalmazni. A közbeszerzési irányelvek szándékoltan keretjellegű szabályok, mert a közösségi célok eléréséhez nem szükséges és indokolt a közbeszerzési eljárások minden egyes részletét közösségi szinten szabályozni.⁸³ Meglátásom szerint azonban a keretjellegű szabályozásban is bizonyos korlátok beépíthetőek lettek volna a szerződésre alkalmazandó jog megválasztását illetően. Korlátok nélkül a szerződéskötő feleknek akár több ország joga is választási lehetőségként kínálkozik.

VII. 2 A szabad jogválasztás következményei

A szerződésre alkalmazandó jog megválasztása attól válhat függővé, hogy végül az egyedi szerződés megkötésére milyen tagállamhoz köthető felek között kerül sor. Abban az esetben ha az ajánlatkérő és a győztes ajánlattevő ugyanazon tagállamban található, abban az esetben értelemszerűen a közös (személyes) joguk szerint fognak szerződést kötni. Abban az esetben ha a szerződéskötő felek eltérő tagállamokhoz, eltérő jogrendszerhez köthetőek, már felmerülhet, hogy megállapodás tárgyává tegyék a szerződésre alkalmazandó jogot. Egy jóhiszeműen eljáró ajánlatkérő érdekében valószínűsíthetően az áll, hogy a szerződés a saját nemzeti joga szerint valósuljon meg azzal, hogy a szerződéshez köthető további, egyéb eljárások is (pl. hatósági vagy vitarendezési eljárás) eszerint valósuljon meg. Kérdés azonban, hogy a külföldi ajánlattevő mennyiben lesz partner egy ilyen eljárás során. Uniós szabályozás hiányában ajánlattevőként nem vonatkozik rá semmilyen kötelezettség, a szerződésre

⁸² GONDA MARIETTA – VARGA ÁGNES – VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA: *Közbeszerzés az Európai Unióban*. Nemzeti Közszerzési Egyetem; Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Budapest, 2021. 14. p.

⁸³ KENDE TAMÁS (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2015. 310. p.

alkalmazandó jog egyedül a közbeszerzést megindító felhívásban válik ismertté, így abban az esetben ha nem kíván az adott, előre meghatározott jog szerint szerződést kötni, nem csatlakozik az eljáráshoz. Így ezek az eljárások érdeklődő gazdasági szereplők hiányában akár sikertelen eredményre is vezethetnek.

A fenti példában jóhiszeműen eljáró, és jogkövető ajánlatkérői magatartást vettem alapul. Sajnos azonban az üzleti életben nem feltétlen ez az elsődleges szempont, sokkal inkább a profit és a haszon minél magasabb mértékének elérése. Abban az esetben, ha a magyar ajánlatkérő szándékosan szeretne kisorsozni a magyar jog alól, a jelenlegi szabályozásban akár lehetősége is van rá. Korábban problémaként azonosítottam, hogy az ajánlattevői hajlandóságot is csökkentheti a magyar jog kötelező alkalmazásának terhe. Azonban, ha a magyar ajánlatkérők külföldi jog szerint hajlandóak szerződést kötni egy teljesen új helyzet állhat elő.

VII.3 A szabályozás megkerülése

Az uniós irányelvekben – így a Kbt.-ben is - rögzítésre került, hogy a közös közbeszerzési eljárások megvalósítása nem irányulhat a kötelező jellegű szabályok megkerülésére.⁸⁴ Abban az esetben ha egy magyar jog szerinti ajánlatkérő, külföldi KBSz. szolgáltatásait veszi igénybe a szerződésre alkalmazandó jog megválasztásának vonatkozásában nincs megkötve. Így a jelenlegi szabályozási környezetben lehetősége van arra, hogy a KBSz. joga szerint kössön szerződést az ajánlattevővel.⁸⁵ Ennek főként akkor lehet jelentősége, ha a KBSz. és a győztes ajánlattevő is azonos jogot alkalmaz, így szabadon dönthetünk akként, hogy mind a keretmegállapodásra, mind az egyedi szerződésre külföldi jogot alkalmazunk, annak ellenére, hogy a magyar jog szerinti ajánlatkérőnek minősülünk. Kérdés, hogy egy ilyen szerződés megkötése és teljesítése milyen veszélyeket hordoz magában, ami viszont még ennél is fontosabb, hogy melyik ország hatósága és milyen jogalapon keresztül lesz jogosult eljárni az ellenőrzés körében. Tekintettel arra, hogy nem magyar jogot alkalmazunk a szerződésre, a magyar bíróságok joghatóságának kikötése sem indokolt, értelemszerűen az adott külföldi jog szerint, külföldi bíróság előtt járhatunk majd csak el. Ezzel az eljárással pedig felmerül, hogy nem juthat-e versenyelőnyhöz az az ajánlatkérő, aki a fentiekben leírtak szerint valósítja meg a közbeszerzéseit. Hiszen abban az esetben, ha egy olyan tagállamban található KBSz.-t vesz

⁸⁴ Kbt. 30.§ (1) bekezdés: „Az ajánlatkérő az Európai Unió más tagállamából származó ajánlatkérővel közösen is megvalósíthat egy közbeszerzést, köthet keretmegállapodást, vagy működtethet dinamikus beszerzési rendszert. Ez azonban nem irányulhat e törvény vagy az ajánlatkérőre vonatkozó egyéb jogszabályok alkalmazásának megkerülésére.”

⁸⁵ Például ha mi magyar ajánlatkérőként vesszük igénybe „A” ország KBSz.-ét, és az eljárásra „A” ország jogát alkalmazzuk a KBSz., akkor a jelenlegi szabályozás szerint jogi akadálya nincs annak, hogy a megkötött szerződésre is „A” ország jogát alkalmazzuk és ezzel a lépéssel egyidejűleg a magyar jogot mellőzzük.

igénybe, melyben a szerződésekre vonatkozó közbeszerzési rendelkezések megengedőbbek, mint a magyar szabályozás, probléma nélkül köthet érvényes szerződést. A Kbt.-ben található szerződésre alkalmazandó jogra vonatkozó rendelkezés így szól: *A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre az e törvényben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*⁸⁶ Ez a rendelkezés azonban nem értelmezhető akként, hogy a határon átnyúló közbeszerzésekre is automatikusan a magyar jog (és magyar Ptk.) lenne irányadó. Hiszen az eljárás nem a hazai értelmezésben vett közbeszerzési eljárás lesz, hanem egy adott másik tagállam joga szerinti közbeszerzési eljárás.⁸⁷ Így az általános szabályok alapján a magyar ajánlatérők nem kötelesek a magyar jogot alkalmazni, hiszen nem magyar jog szerinti közbeszerzési eljárás valósult meg. A másik oldalon viszont korlátozás sem áll fenn, hiszen sem az EU, sem a magyar állam nem alkotott olyan szabályokat melyek meggátolnák a hazai ajánlatkérőket abban, hogy a szerződéses jogot megválasszák. A szabályozás hiánya az uniós közbeszerzési célokkal összhangban áll, azonban keletkeztet egy szürke zónát, amelynek vonatkozásában nehéz bizonyossággal állítani bármit is. Jelenthet-e valós versenyelőnyt a külföldi jog szerint megkötött és teljesített szerződés? Ki és milyen szempontból tudja meghatározni, hogy az adott – egyébként hatályos szabályokba nem ütköző – szerződés miért nem megfelelő, vagy miért nem alkalmazható?

VIII. De lege ferenda

A probléma feloldása nem kézenfekvő. Ha akként kerül szabályozásra a szerződésre alkalmazandó jog, hogy az minden esetben az ajánlatkérő szerv tagállami joga kell, hogy legyen, annak eredményeként a szabályozás határon átnyúló jellegéből adódó előnyei sérülhetnek. Emellett az uniós jogalkotónak korábbi jogalkotási tendenciájára való tekintettel megállapítható, hogy a túlszabályozás nem lehet célravezető. Ellenben ha változatlanul megmarad a jelenlegi szabályozás, és ezzel együtt a lehetőség a KBSz. jogának szerződésre való alkalmazására, akkor a teljes ügylet kivonható a Kbt. hatálya alól. Ezáltal a jelenlegi szabályozási környezetben a rosszhiszeműen eljáró szerződéses felek – egy uniós norma által biztosított eljárás által – képesek lehetnek egyes közbeszerzési szabályok megkerülésére. Ennek eredményeképp a magyar államhoz köthető közpénzek felhasználása és kifizetése sem a Kbt. szabályai szerint valósul meg, ezzel a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési jogosítványai alkalmatlanná válnak az eljárás jogszerűségének vizsgálatára. Önmagában az a tény, hogy egy

⁸⁶ Kbt. 2.§ (8) bekezdés

⁸⁷ Így abban az esetben ha egy osztrák KBSz. szolgáltatásait igénybe veszem és a szerződésre is osztrák jogot alkalmazok, a Kbt. fogalmi rendszerében az egy osztrák jog szerint megvalósított közbeszerzési eljárásnak fog minősülni.

másik állam joga szerint valósulhatna meg egy ilyen közbeszerzés, nem kiemelkedően nagy probléma, az ellenőrzés hiánya azonban igen. A magyar Közbeszerzési Hatóság számára valamilyen formában lehetőséget szükséges biztosítani arra, hogy ugyan nem a Kbt. szerinti eljárásban, de magyar ajánlatkérők részvételével megvalósuló közbeszerzésekben az ellenőrzési feladatainak megfelelően eleget tudjon tenni.

VIII.1 Az ellenőrzés megvalósulásának lehetőségei

A külföldi közbeszerzési eljárás megvalósulása magával hozhatja a külföldi közbeszerzési ellenőrzési szerv megjelenését. A külföldi ellenőrzési szervek, azaz a tagállami közbeszerzési hatóságok saját hatáskörükben bizonyosan jogosultak az adott külföldi KBSz. igénybevételével megvalósuló közbeszerzés ellenőrzésére. Kérdés azonban, hogy miként tudják vizsgálni a hazai (magyar) ajánlatkérő esetleges jogsértését, különösen akkor, ha ez a Kbt. szabályainak megkerülését foglalja magában. A tagállami közbeszerzési hatóság vizsgálata tipikusan az uniós illetve adott országban hatályos és alkalmazandó közbeszerzési szabályoknak való megfelelésre terjed ki, más ország jogának szabályait nem szükséges figyelembe venni. Az adott tagállami közbeszerzési hatóság ugyan képes lehet megállapítani, hogy az eljárás minden egyes irányadó nemzeti közbeszerzési szabálynak megfelel, ellenben ez az alkalmazandó szabályoknak csak egy részét öleli fel, így végsősoron egy hiányos, nem megfelelő megállapításra jut. Így megállapítható, hogy a külföldi tagállami közbeszerzési hatóság egyedül nem képes az adott eljárás teljeskörű vizsgálatát egyedül elvégezni.

A hazai Közbeszerzési Hatóság eljárása is indokolt lehet, hiszen a Hatóság ellenőrzési jogát a hazai jogszabályok megalapozzák.⁸⁸ A Hatóság a szerződések teljesítésére és módosítására vonatkozó hatáskörét kormányrendeleti szinten alapozta meg a jogalkotó.⁸⁹ A kormányrendelet értelmében a Kbt. szerinti közbeszerzési szerződésekre terjed ki a Hatóság ellenőrzési jogosultsága. Feltételeznénk, hogy mivel a külföldi KBSz. igénybevételével megvalósuló eljárás nem minősül hazai eljárásnak, így az adott szerződés sem eshet a hazai Közbeszerzési Hatóság ellenőrzésének hatáskörébe. A jogalkotó azonban a Kbt.-ben akként határozta meg a közbeszerzési szerződés fogalmát miszerint az *e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló*

⁸⁸ Kbt. 187. § (1) bekezdés: A Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

⁸⁹ A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet tartalmazza a vonatkozó részletszabályokat.

*visszterhes szerződés.*⁹⁰ Ezáltal nem az adott eljáráshoz köti a szerződést, hanem a hazai, Kbt. szerinti ajánlatkérőhöz. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérői státusz adott országhoz kötött, ezáltal a hazai (magyar) ajánlatkérő által kötött szerződés is beletartozik a fenti fogalomba. Így a kormányrendelet és a Kbt. szerinti fogalmak összevetésével megállapítható, hogy a Közbeszerzési Hatóságnak van jogszabályban biztosított jogalapja az ellenőrzésre abban az esetben is, ha az eljárás nem hazai közbeszerzési eljárásnak minősül. Az ellenőrzést azonban befolyásolhatja, hogy a Közbeszerzési Hatóság miként képes tudomást szerezni a hazai (magyar) ajánlatkérő részvételével lefolytatott külföldi KBSz. igénybevételével lefolytatott eljárásról. Hiszen a jogalap megléte nem eredményezi automatikusan azt, hogy a Közbeszerzési Hatóság megismeri az eljárást, és egyúttal képes beazonosítani a hazai ajánlatkérőt.

VIII.2 Tájékoztatás és együttműködés

A határon átnyúló elemek sajátosságai miatt egyértelmű, hogy egyetlen szervezet vagy hatóság nem lesz képes megfelelő ellenőrzés megvalósítására, így egy határon átnyúló együttműködés megalapozása indokolt. Az EU tagállamaiban található közbeszerzési hatóságokkal, szervekkel való szoros együttműködés lehetőséget adna arra, hogy a magyar Közbeszerzési Hatóság tudomást szerezhessen ezekről a kérdéses eljárásokról, és az eljárások kimeneteléről, így akár a szerződés teljesítéséről is. A külföldi hatóság pedig a magyar Hatóság útmutatása által vizsgálhatná azokat a helyzeteket, amelyek körében a jogellenesség kérdése felmerül. Ennek biztosítására azonban bizonyos uniós felhatalmazások is szükségesek lehetnek.

Meglátásom szerint a megfelelő szabályozás akként valósulhatna meg, hogy az uniós jogalkotó rendeleti szinten biztosítja a tagállami közbeszerzési hatóságok együttműködését kifejezetten a határon átnyúló közbeszerzési eljárások vonatkozásában, amely együttműködés részletszabályai egy alacsonyabb szintű iránymutatásban kerülnének pontosításra. Az uniós közbeszerzési jogban a *soft law* is elfogadott, és gyakorta alkalmazott jogforrásnak minősül,⁹¹ egy ilyen jellegű szabályozás képes lenne megalapozni a tagállamokban található közbeszerzési hatóságok közötti együttműködést. Az együttműködés által az egyes tagállami hatóságoknak kizárólag olyan kérdésekben kellene állást foglalniuk, amelyet megalapozó jogszabályi környezetet ismerik és alkalmaznak, így képesek lehetnek a jogi visszáságok felismerésére és megakadályozására.

⁹⁰ Kbt. 3.§ 24. pontja

⁹¹ *Soft law*: olyan nemzetközi szabályok alkotják, amelyek az alkotók szándéka szerint nem hoznak létre nemzetközi jogi kötelezettséget. További értelmezésért lásd LATTMAN TAMÁS: *A nemzetközi soft law*. In: Kende Tamás (szerk.): Nemzetközi jog. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2018. 339. p.

IX. Záró gondolatok

Az átlátható és nyomon követhető közpénzfelhasználás alapelvei megkövetelik, hogy minden egyes eljárás vonatkozásában a közbeszerzési alapelvek tiszteletben tartásával járjanak el a felek. A közbeszerzési hatóságoknak pedig minden esetben szükséges biztosítani egy olyan ellenőrzési platformot, amely által a jogalkotó által rábízott ellenőrzési feladatát képes megfelelően és hatékonyan ellátni, attól függetlenül, hogy az adott közbeszerzési eljárás határon átnyúló elemet hordoz-e magában vagy sem. Mindezek fényében egy határon átnyúló együttműködést támogató uniós kommunikáció jelenthet megoldást az eljárások legalitásának biztosítására. A hazai (magyar) ajánlatkérők képesek lesznek ugyan egy másik tagállam joga szerint szerződést kötni, azonban az együttműködés következtében a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzését nem lesznek képesek elkerülni. A Közbeszerzési Hatóság ezáltal megvizsgálhatja az adott eljárást, és amennyiben jogellenességet fedez fel, jogosult lehet lépéseket tenni a jogellenes helyzet mielőbbi feloldása érdekében. Az ellenőrzés kulcsfontosságú a közbeszerzési eljárások során, ennek teljességét minden egyes közbeszerzési eljárásban biztosítani szükséges azért, hogy a közbeszerzés legitimitásába és átláthatóságába vetett bizalom semmilyen esetben se rendülhessen meg.

„A Kulturális és Innovációs Minisztérium Egyetemi Kutatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.”



Irodalomjegyzék

BOROS ANITA–JUHÁSZ PÉTER–LANTOS OTTÓ–TÁTRAI TÜNDE: *A közbeszerzés alapjai*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2019.

BODÁNSZKY NIKOLETT: *Ajánlatkérő szervezetek*. In: Dezső Attila (szerk.): *Nagykommentár a közbeszerzési törvényhez* 1. kötet. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2021.

GONDA MARIETTA – VARGA ÁGNES – VÁRHOMOKI-MOLNÁR MÁRTA: *Közbeszerzés az Európai Unióban*. Nemzeti Közsolgálati Egyetem; Közigazgatási Továbbképzési Intézet. Budapest, 2021.

JUHÁSZ ÁGNES: *Közbeszerzés a versenyjog határán*. Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam. 2010/2.

KENDE TAMÁS (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2015.

KOVÁCS LÁSZLÓ: *A láthatatlan kéz- Ügynökségek a közbeszerzés területén*. In: Zágon Csaba - Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások – egykor és most*. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri tagozata, 2020.

LATTMAN TAMÁS: *A nemzetközi soft law*. In: Kende Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2018.

NÉMETH ANITA: *A közbeszerzési politika akkor és most – Fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II*. Iustum Aequum Salutare XIV. 2018/ 2.

OECD: *Centralised Purchasing Systems in the European Union*. SIGMA Papers No. 47, OECD Publishing, 2011. Paris <https://doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>

PATAY GÉZA: *A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára*. ORAC Kiadó. Budapest, 2024.

POPA, IOAN-GABRIEL – MILANDRU, MARIUS: *The Dynamic Purchasing System – A modern public procurement solution*. Sciendo International Conference Knowledge-Based Organization. Vol. XXIX. No 2. 2023.

SÖNNICHSEN, SÖNNICH DAL – CLEMENT, JASPER: *Review of a green and sustainable public procurement : Towards circular public procurement*. Journal of Cleaner Production. Copenhagen Business School, Department of Marketing, 2020.

TÁTRAI TÜNDE: *Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésekre*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

VÖRÖSMARTY GYÖNGYI – TÁTRAI TÜNDE: *Beszerezés. Stratégia, folyamatok, információ*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2017.

Internetes források:

BOZSÓ ÁGNES: *400 milliárdot kapott a magyar kórházakat üzemeltető cég, de titok, hogy mennyit költött el ebből*. telex. 2024. november 26. (az internetes oldal felkeresésének utolsó időpontja: 2024. december 7., 16:32)

<https://telex.hu/belfold/2024/11/26/korhaz-takaritas-400-milliard-forint>

BOLCSÓ DÁNIEL – DEZSŐ ANDRÁS: *Meghekkelték a katonai és rendőrségi beszerzésekért felelő állami céget, érzékeny adatok kerültek nyilvánosságra*. telex. 2024. november 14. (az internetes oldal felkeresésének utolsó időpontja: 2024. december 7., 18:01)

<https://telex.hu/techtud/2024/11/14/vedelmi-beszerzesi-ugynokseg-vbu-hekkertamadas-zsarolovirus-inc-ransomware-kibertamadas-adatlopas>

Jogsabályok jegyzéke

az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

az Európai Parlament és a Tanács 2014/25 EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Közbeszerzés Európában és Európa Szolgálatában*. COM(2017) 572.

a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény

a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény

a központi beszerző szerv kijelöléséről, a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések körének meghatározásáról és a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő beszerzések központosított rendszeréről szóló 329/2019. (XII. 20.) Korm. rendelet

a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet

a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V.25.) Korm. rendeletet

a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet

Jogeset jegyzék

Európai Unió Bírósága C-480/22. sz. ügy