

Pfeffer Zsolt, adjunktus*Pécsi Tudományegyetem**Allam-és Jogtudományi Kar**felelős akkreditált közbeszerzési
szaktanácsadó***Gondolatok a közbeszerzési
törvény 2017. évi reformjáról*****Bevezető gondolatok***

Az Országgyűlés 2015-ben – a 2014-ben megalkotott új uniós irányelvek implementálási kötelezettségére tekintettel – új közbeszerzési törvényt fogadott el; a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 2015. november 1-jén lépett hatályba. Az elmúlt több mint egy év jogalkalmazási tapasztalatai arra sarkallták a jogalkotót, hogy újragondolja néhány jogintézmény, illetve részletszabály tartalmát, figyelembe véve a közbeszerzések szereplőinek véleményét, a jogalkalmazás során felmerülő tipikus problémákat. Ennek megfelelően került elfogadásra, majd kihirdetésre a 2016. évi CLX. törvény, valamint a rendeleti szintű részletszabályokat módosító 487/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet, továbbá a hirdetmények közzétételére vonatkozó – elsődlegesen a közzétételhez kapcsolódó díjakat módosító – 43/2016. (XII. 30.) MvM rendelet.

A magyar rendszerváltás utáni, több mint két évtizedes közbeszerzési jogi történet tapasztalatait figyelembe véve elmondható, hogy átlagban másfél-két évente novelláris szintű módosításokat fogad el a jogalkotó a közbeszerzések jogi szabályozásának területén. Úgy tűnik, hogy ez a trend folytatódott, és a közbeszerzési szereplőknek ezúttal is feladatként tételeződött az új szabályok megismerése és a megfelelő alkalmazása. A tanulmány célkitűzése ennek megfelelően az, hogy a legfontosabb változásokat, valamint ezek okait, jogi problémáit számba vegye és elemezze.

A közbeszerzési értékhatárok és a közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések újragondolása

A közbeszerzésekhez kapcsolódóan alapvetően két értékhatárt kell vizsgálni: a nemzeti értékhatárokat, valamint az uniós értékhatárokat. A közbeszerzési jogszabályok alkalmazása szempontjából a lényegi cezúrát a nemzeti értékhatárok jelentik: ha az adott beszerzés becsült értéke nem éri el az adott tárgy tekintetében megállapított nemzeti értékhatárt, akkor a szerződés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is odaítélhető (*szerződés közvetlen odaítélése*). Kérdésként fogalmazható meg az is, hogy miképpen kell (lehet) a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű beszerzéseket megvalósítani (az ilyen értékű szerződéseket odaítélni).

a) Az eddigi reformok történetében egyedülálló módon a törvényhozás ezúttal nemcsak a közbeszerzések területét érintő módosításokat fogadott el, hanem újragondolta a *közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű beszerzések rendszerét* is, igaz, csak meghatározott ajánlatkérő szervezetekhez kapcsolódóan. A tételes jogi rendelkezések elemzését megelőzően célszerű röviden áttekinteni, hogy a pénzügytani szakirodalomban miképpen is jelennek meg a közkiadások teljesítésének lehetséges módjai.

A dologi és egyéb, piaci alapú szükségletek kielégítésének három módja különböztethető meg alapvetően. Az első a *szabadkézi vétel* – azaz a *szerződések közvetlen odaítélése*. Ez a piacon való vásárlással azonos természetű és általában kisebb beszerzéseknél alkalmazható. A szükségletet úgy elégítik ki, mint bármilyen magángazdasági szereplő. A különbség csak abban rejlik, hogy az államháztartás esetében nehezebb a folyamat, mert csak a részegységei útján intézheti a beszerzéseket. Ezek lelkiismeretessége, hozzáértése, a szállítók részéről magánelőnyök ígéréseivel szemben való hozzáférhetetlensége az ilyen jellegű beszerzéseknél kulcskérdés.

A második lehetőség a *verseny tárgyalás*, azaz tételes jogi kifejezéssel élve, a *közbeszerzési szabályok* alkalmazása. Ilyen esetben az aján-

latkérő szervezet előre rögzített határidőre zárt, írásbeli ajánlatokat kér, amelyeket az adott időpontban bontanak fel, és a szerződést a legkedvezőbb ajánlatot tevőnek ítélik oda. A közbeszerzés a beszerzési igény kielégítésének fejlettebb változata, lehetővé teszi a versenyben rejlő előnyök kihasználását (szemben a szabadkézi vétellel, amelynél ez könnyen mellőzhető) és a nyilvánosság révén nehezebben lehet részrehajló módon eljárni.

A szükségletek kielégítésének harmadik módja az *önkezelés*, vagyis amikor az államháztartás (vagy ahhoz kapcsolódó szervezet, gazdasági társaság) saját maga állít elő termékeket és szolgáltatásokat. Ennek természetesen hátrányai is vannak és csak akkor alkalmazható, amikor nagy és állandó szükséglete van az államháztartásnak (vagy az ahhoz kapcsolódó szervezetnek) bizonyos termékekből, szolgáltatásokból. Különösen egyes nagyobb állami és városi szervezetek létesíthetnek saját szükségleteik fedezésére gazdasági társaságokat, illetve részegységeket. Hogy ez milyen mértékben történik, az már nem tisztán pénzügyi kérdés, mert a gazdasági társaságokat is erősen érinti. Ezért itt gazdaságpolitikai szempontokat is mérlegelni szükséges.¹ (Az önkezelésre lehet példa, amikor egy városi tömegközlekedési társaság a járműveinek javítását, karbantartását nem vállalkozási szerződés keretében egy „külső” vállalkozással végezteti, hanem saját maga létrehoz egy javítóüzemet.)

A közbeszerzési jogi szabályokat akkor kell alkalmazni, ha – egyéb tényállási elemek fennállása mellett – a megkötendő szerződés becsült értéke eléri a nemzeti értékhatárt. Ez alatt valósulhat meg a szabadkézi vétel, a szerződés közvetlen odaítélése. Ilyen esetben – jogi szabályozás hiányában – csak a „lelkiismeret szab határt”, ahogyan erre *Heller Farkas* is rámutatott. Mivel a lelkiismeret a hatékony és felelős közpénzfelhasználás területén nem tekinthető elegendő biztosítéknak, ezért a közpénzből gazdálkodó szervezetek saját maguk alkotta szabályzatokban (beszerzési szabályzat, közbeszerzési érték-

határokat el nem érő értékű beszerzések szabályzata stb.) szoktak rendelkezni a versenyztetésről (szabályozott ajánlatkérésről).

A jogalkotó immár azonban nem elégszik meg az önkéntes szabályzatalkotással, hanem az árubeszerzések és a szolgáltatás-megrendelések esetében kifejezett jogi (külön rendeleti) szabályozás tárgyává tette az értékhatár alatti beszerzések körében az ajánlatkérést (a versenyztetést) a központi ajánlatkérők esetében oly módon, hogy ezzel egyidejűleg megemelte a közbeszerzési értékhatárokat (8 millió Ft-ról 15 millió Ft-ra), és a beszerzési értékhatárt 1 millió Ft-ban állapították meg. Ezzel párhuzamosan viszont megszüntetésre került a hirdetmény nélküli eljárásfajta az említett két tárgy esetében, tehát legalább 15 millió Ft becsült érték esetén már nyilvánosan meg kell hirdetni a Kbt. szerint az eljárást abból kiindulva, hogy ezzel növelhető a (köz)beszerzések nyilvánossága, átláthatósága. Hangsúlyozandó, hogy az értékhatár alatti beszerzésekre vonatkozó rendeleti szintű szabályok csak a Kbt. 195. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérőkre vonatkoznak.

b) A jogalkotó ugyanakkor az *építési beruházások* esetében más irányú megközelítést alkalmazott: a korábbi szabályok szerint az ajánlatkérőnek (szűk kivételi körtől eltekintve) nem kellett az olyan eljárásokat meghirdetnie, amelyek becsült értéke² nem érte el a 100 millió Ft-ot. Ezt az értékhatárt azonban 300 millió Ft-ra emelték. Vagyis egy 15 millió Ft értékű árubeszerzésre vonatkozó szerződést már nyilvános, meghirdetett közbeszerzési eljárás eredményeként kell odaítélni, míg például egy 295 millió Ft értékű építési beruházás esetében az eljárás zárt körben, az ajánlatkérő által felhívott ajánlattevőkkel lefolytatható.

Minden esetben a kulcskérdés a *nyilvánosság*: attól a pillanattól kezdve, hogy csak az ajánlatkérő által meghatározott ajánlattevői kör vehet részt egy közbeszerzési eljárásban, fokozottabban áll fenn a veszélye annak,

¹ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943), 79–84. o. 2017/1.

² A becsült értéket és az értékhatárokat általános forgalmi adó nélkül kell számolni (azok nettó módon értendőek).

hogy a Kbt. valamely alapvető rendelkezése sérül. Az Európai Unió joga szerint – az alapelvekből adódóan – alapvető követelmény az irányelvekkel nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárások esetében is, hogy a közbeszerzési szerződéskötési lehetőségeket nyilvánosan meghirdessék, hiszen csak így garantálható, hogy a más tagállamból érkező vállalkozások se legyenek elzárva a részvétel lehetőségétől: az Európai Unió Bírósága szerint „az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetés-mentesség elve maga után vonja az átláthatóság követelményét, ami azt jelenti, hogy minden potenciális ajánlattevő érdekében megfelelő mértékű nyilvánosságot kell biztosítani, amely lehetővé teszi a piac verseny előtt történő megnyitását. Az átláthatóság követelménye megkívánja, hogy a más tagállambeli vállalkozások hozzáférjenek a szerződésre vonatkozó megfelelő információkhoz annak odaítélése előtt, hogy adott esetben kifejezhető érdekeltységüket a szerződés elnyerésében. [...] Ezért az EB által meghatározott követelményeknek való megfelelés egyetlen módja, ha a szerződést annak odaítélése előtt megfelelő mértékben hozzáférhető hirdetményben közzéteszik. Az ajánlatkérőnek a hirdetményt annak érdekében kell közzétennie, hogy megnyissa a szerződés odaítélését a verseny előtt.”³

Az alacsonyabb becsült értéken alapuló, hirdetmény nélkül indítható közbeszerzési eljárások esetében *bullámzó jogalkotás* figyelhető meg: a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) is ismerte ezt a konstrukciót, azonban 2009. április 1-jétől megszüntették, így valamennyi közbeszerzési eljárást hirdetménnyel kellett indítani, majd 2010. szeptember 15-étől visszaállították magasabb értékhatárokkal. Az építési beruházások esetében először 80 millió Ft-os értékhatárt állapítottak meg, majd ezt felemelték 150 millió Ft-ra; a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (régii Kbt.) átvette ezt az értékhatárt, 2015. november 1-jétől azonban 100 millió Ft-ra szállította le a

hatályos Kbt., a 2016. évi CLX. törvény pedig felemelte 300 millió Ft-ra. Az árubeszerzések és a szolgáltatás-megrendelések esetében is folyamatos volt a változás: 25 millió Ft-ról a Kbt. a hatályba lépésekor 18 millió Ft-ra mérsékelte a választásra jogosító értékhatárt, a 2016. évi CLX. törvény pedig ezt a lehetőséget meg is szüntette; a megemelt nemzeti értékhatárookra tekintettel az említett két tárgyban már minden esetben nyilvánosan (összefoglaló tájékoztatóval, illetve hirdetménnyel) kell indítani a közbeszerzési eljárást.

Az említett változások jól szemléltetik ezen eljárásfajta „*se veled – se nélküled*” jellegét: egyrészt a nyilvánosság kizárása a tényleges verseny kibontakozását is megghiúsíthatja, másrészt pedig – ahogy a Kbt. megalkotását megelőző törvényi koncepció fogalmazott – az ajánlatkérők és ajánlattevők körében fennálló „népszerűségére” tekintettel indokolt annak megtartása.⁴ Az ajánlattevői kör zárt jellegéből eredő hátrányokat legfeljebb mérsékelhetik azok a szabályok, amelyeket a 2016. évi CLX. törvény iktatott a Kbt. 115. §-ának soraiba (nevezetesen, hogy már az eljárás megindításakor közzé kell tenni a közbeszerzési dokumentumokat, későbbiekben az ajánlattevők adatait stb.), de az eljárásfajta jellegét alapvetően ezek a közzétételi kötelezettségek⁵ nem befolyásolják.

c) A jogalkotó újragondolta a közbeszerzési kötelezettséget megalapozó *nemzeti értékhatárokat* is a klasszikus ajánlatkérők esetében, mégpedig oly módon, hogy azokat megemelte; a nemzeti értékhatárok megemelése a közbeszerzési kötelezettség szűkítését is eredményezte. Az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések esetében a nemzeti értékhatár 8 millió Ft-ról 15 millió Ft-ra, míg építési beruházások esetében 15 millió Ft-ról 25 millió Ft-ra emelkedett.

d) Ugyancsak a közbeszerzési kötelezettség szűkítése körében kell említést tenni a *támo-*

³ Az Európai Bizottságnak a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló 2006/C 179/02. számú közleménye. A kiemelések a Bizottságtól származnak. 2017/1.

⁴ Koncepcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására (www.kormany.hu), 25. o.

⁵ Ld. a Kbt. 115. § (7) bekezdését.

gatott szervezetek kérdéséről. Amikor a tagállami jogalkotó megállapítja az uniós értékhatároknál alacsonyabb nemzeti értékhatárokat, akkor figyelemmel kell lennie arra, hogy milyen széles körben határozza meg azon beszerzések körét, amelyeket a Kbt. hatálya alá sorol. A közbeszerzésekre vonatkozó irányelvek⁶ által meghatározott kör értelemszerűen nem szűkíthető, azonban a tagállamoknak már van mozgásterük e kör bővítése terén. Hangsúlyozandó azonban, hogy az uniós alapelveket (követelményeket) az irányelvek hatálya alá nem tartozó (köz)beszerzések esetében is érvényesíteni kell.⁷ A 2017. évben megvalósuló reform keretében a jogalkotó egyrészt megemelte a nemzeti értékhatárokat, másrészt pedig szűkítette a támogatást felhasználó, a Kbt. hatálya alá egyébként nem tartozó azon szervezetek közbeszerzési kötelezettségét, amelyek nem az irányelvi rendelkezések alapján sorolhatóak a törvény hatálya alá.⁸ A szűkítés abban érhető tetten, hogy megemelték a támogatási összeggel 25 millió Ft-ról 40 millió Ft-ra; vagyis ha 40 millió Ft-ot nem éri el a vissza nem térítendő támogatás összege, akkor – hacsak a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti feltételek nem állnak fenn – nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni az adott támogatott szervezetnek (a kedvezményezettnek). Megjegyzendő, hogy a közbeszerzési kötelezettség e körben úgyszólván szűkíthető, hogy a jogalkotó egyes támogatásokat (pl. képzési támogatásokból, egyedi munkahelyteremtési támogatásokból megvalósuló beszerzéseket) kivételi körként definiál (erre is volt több alkalommal példa)⁹ vagy éppen bizonyos támogatási konstrukciókra korlátozza a közbeszerzési kötelezettség keletkezését.

⁶ 2014/23/EU, 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvek

⁷ Ld. az Európai Bizottságnak a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló 2006/C 179/02. számú közleményét.

⁸ A Kbt. 5. § (2) bekezdése a 2014/24/EU irányelv 13. cikkén alapul, ettől elkülönül az 5. § (3) bekezdésében meghatározott külön megalkotott tényállás.

⁹ Ld. pl. a 2015. évi CCXXVI. törvény módosításait. 2017/1.

A polgári jogi igények érvényesíthetősége

A 2016. évi CLX. törvény jelentős változtatásokat fogalmazott meg a támogatási jogviszonyokhoz kapcsolódó közbeszerzési jogi jogsértésekből fakadó igényérvényesítések tekintetében.¹⁰ A kiindulópont továbbra is az a szabály, amely szerint a közbeszerzési jogsértésre alapított polgári jogi igények érvényesítésének feltétele (meghatározott kivételtől eltekintve), hogy a közbeszerzési jogi jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) – vagy a döntését felülvizsgáló bíróság – megállapítsa, azonban a Kbt. immár tartalmazza a következő szabályt is: „Az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata esetén – a bíróság a közbeszerzési jogsértést jogerősen megállapítsa, kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.” A jogalkotó a módosítást mindössze azzal indokolta, hogy figyelembe veszik a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működését, valamint a támogatások felhasználására vonatkozó uniós auditok tapasztalatait is.¹¹

Ez a módosítás nyilván megkönnyíti az ellenőrzést végzők feladatát: nem kell a KDB-hez a hivatalbóli jogorvoslati eljárás megindítása érdekében kezdeményezést benyújtaniuk – és így nem kell például a kezdeménye-

¹⁰ Ld. a Kbt. 177. § (1) bekezdését. A támogatási jogviszony egyes kérdéseiről ld. Pfeffer Zsolt: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. Miskolci Jogi szemle, 2016/2.

¹¹ Ld. a Kbt. 177. § (3) bekezdését, valamint a 2016. évi CLX. törvény javaslatának 39. §-ához fűzött indokolást. Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslat eredeti szövege nem tartalmazta a kivételi esetkört, amely szerint „kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.”

zés benyújtására nyitva álló jogvesztő határidőkre sem tekintettel lenniük –, gyorsabbá, hatékonyabbá válhat az igényérvényesítés. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindez azt jelenti, hogy a közbeszerzési jogsértések megítélését a támogatási jogviszony egyik alanyára bízta a jogalkotó (azaz bíró lesz az egyik fél), megfosztva ezzel az érintett másik felet a jogorvoslathoz kapcsolódó garanciális lehetőségektől (felektől független közigazgatási szerv ítéli meg a kérdést, amelynek esetlegesen jogsértő döntésével szemben igénybe vehető a bírói út is). Mind ebből adódóan nem tekinthető szerencsésnek ez az új jogszabályi megközelítés.

Az „egy ajánlat nem ajánlat” szabály reneszánsza

A közbeszerzési eljárások akkor képesek a hatékony és felelős közpénzfelhasználás követelményét megvalósítani, ha a kialakul a gazdasági szereplők között a tényleges verseny, hiszen ilyen esetben kerül olyan helyzetbe az ajánlatkérő, hogy a lehető legkedvezőbb feltételek mellett köthet szerződést. A verseny értelemszerűen legalább két egymástól független versenytárs meglétét feltételezi; ennek hiányában monopóliumhelyzet alakul ki, és a tényleges verseny hiányában a monopóliumhelyzetben lévő gazdasági szereplő visszaélhet a pozíciójával, hiszen az árat a piaci árnál magasabban is meghatározhatja. *Adam Smith* megfogalmazása szerint „A monopolár mindig az elérhető legmagasabb ár. A természetes vagy a szabad versenyben kialakuló ár ezzel szemben az a legalacsonyabb ár, amelynél kevesebbet néha talán igen, de hosszabb időn át rendszeresen nem lehet elfogadni. Az előbbi tehát a vevőből esetről esetre kipréselhető legmagasabb, vagyis olyan ár, amelyet az feltehetőleg még hajlandó lesz megfizetni; a másik az a legalacsonyabb ár, amelyet az eladó még elfogadhat anélkül, hogy az üzletét meg kellene szüntetnie.”¹²

Ennek kiküszöbölésére új eredménytelenségi okot határozott meg a jogalkotó a Kbt. 75. § (2) bekezdés *e*) pontjában. Ennek értelmé-

ben, ha nem áll rendelkezésre legalább két ajánlat (részvételi jelentkezés) egyes eljárásfajtákat leszámítva, akkor az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelennek nyilvánítani. Ezen eredménytelenségi ok alkalmazása alapvetően az ajánlatkérő döntésén múlik (viszont a felhívásban előre meg kell határozni az erre vonatkozó előírást), ugyanakkor miniszteri utasításra köteles alkalmazni az ajánlatkérő ezt az okot.

Az „egy ajánlat nem ajánlat” szabály nem előzmény nélküli a magyar közbeszerzési jog fejlődésében; a 2008. évi CVIII. törvény módosította a Második Kbt.-t úgy, hogy a 92/A. §-ában szabályozott hasonló eredménytelenségi okokat. Az (1) bekezdés a következőképpen rendelkezett: „Az ajánlatkérő eredménytelennek nyilváníthatja az eljárást, ha egyetlen ajánlatot nyújtottak be, akkor is, ha az egyetlen benyújtott ajánlat érvényes.” Ez a szabály feleltethető meg lényegében az új eredménytelenségi oknak. A (2) bekezdés viszont már a következőket fogalmazta meg: „Eredménytelen az eljárás, ha több ajánlatot nyújtottak be, de a benyújtott ajánlatok között csak egyetlen érvényes ajánlat van.”

A Második Kbt.-t módosító 2008. évi CVIII. törvény javaslati állapotához fűzött miniszteri indoklás azt emelte ki e szabály beiktatásának indokaként, hogy így ki lehet küszöbölni azt az ajánlatkérői gyakorlatot, amely úgy kívánja az eljárástól távol tartani a „nemkívánatos” résztvevőket az előre kiválasztott ajánlattevő biztos nyeresésének biztosítása érdekében, hogy az alkalmassági feltételeket „rászabja” a „kiválasztottra”, vagyis lényegében egy ajánlattevő tud csak érvényes ajánlatot tenni.

Ebben az esetben viszont már nem volt mérlegelési lehetősége az ajánlatkérőnek – az „eredménytelen az eljárás” megfogalmazásból következően –, vagyis kötelező volt eredménytelennek nyilvánítani az eljárást (feltéve, hogy ugyanilyen tárgyú eljárásban ugyanilyen indokból nem került már sor egyszer eredménytelenné nyilvánításra).

¹² Smith, Adam: A nemzetek gazdagsága I., Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959, 110–111. o. 2017/1.

Továbbgondolva a fent vázoltakat, elmondható, hogy káros gyakorlat kialakulásának reális veszélye állt fenn e szabály alapján, ugyanis az adott esetben akár rosszhiszemű ajánlattevői magatartásokat is megalapozhatott. Érdeemes egy példán keresztül szemléltetni a visszaélési lehetőséget. Egy közbeszerzési eljárásban „A” és „B” ajánlattevők nyújtanak be ajánlatot. „B” ajánlattevő szándékosan kihagy az ajánlatából egy nyilatkozatot, amelynek hiánya érvénytelenséget eredményez. Ha ő tette a kedvezőbb ajánlatot, hiánypótlás keretében teljesíti a hiányt, és ő nyer. Ha viszont nem az ő ajánlata a legelőnyösebb, akkor egyszerűen nem teljesíti a hiánypótlási kötelezettségét, ajánlata ennek megfelelően érvénytelen lesz, így hiába érvényes az „A” ajánlattevő által tett ajánlat, az eljárás eredménytelen lesz ebben az esetben, mivel csak egy érvényes ajánlat áll rendelkezésre. Ha ajánlatkérő új eljárást indít, akkor „B” ajánlattevő azon újból részt vehet, és akár kedvezőbb ajánlattal nyerhet is.

A (3) bekezdés az ajánlatkérő számára lehetővé tette, hogy az ajánlati felhívás és a dokumentáció tartalmának változatlansága esetén mellőzze az eredménytelenné nyilvánítást akkor, ha az korábban már egyszer kötelező volt a 92/A. § (2) bekezdése alapján.

Fontos megjegyezni, hogy a 92/A. §-t nem kellett alkalmazni az egyszerű eljárásrendben, ha az ajánlatkérő e szerint kívánt eljárni, azt jeleznie kellett az ajánlattételi felhívásban.¹³ A 92/A. § szempontjából nem volt különbség a tekintetben, hogy az ajánlat milyen okból vált érvénytelenné, ezért ide tartozott az az eset is, amikor a nyertes ajánlattevő az eredményhirdetést követően nem vagy hiányosan nyújtotta be a kizáró okokra vonatkozó igazolásokat, és emiatt vált érvénytelenné az ajánlata. Összefoglalva a fentieket, egy felesleges, a célját betölteni nem képes előírás volt hatályban másfél évig.

A korábbi szabályozáshoz kapcsolódó vizsgálások alapján megfogalmazható mindenképpen, hogy szerencsés az a jogalkotói

döntés, amely nem „érvényes” ajánlatok (részvételi jelentkezések) meglétét követeli meg, hanem megelégszik az érvényességtől/érvénytelenségtől függetlenül az ajánlat (részvételi jelentkezés) meglétével. Természetesen ez a jogi konstrukció sem kínál teljes körű garanciát a jogellenes együttműködések kiküszöbölésére, hiszen az eddig is ismert technikák – így különösen a színlelt ajánlattétel, illetve a körbenyerés – ugyanúgy alkalmazhatóak.¹⁴ (Ha eddig is megoldható volt az, hogy egy eljárásban csak egy ajánlat legyen, akkor ezután sem okozhat problémát annak biztosítása, hogy rendelkezésre álljon még egy színlelt ajánlat.)

Az e-közbeszerzés

Az Európai Unió az elektronikus folyamatok bevezetésének, alkalmazásának kérdésével az elmúlt évtizedekben folyamatosan foglalkozott. Az e-közbeszerzés alkalmazásától rendszerint a nyilvánosság fokozását, a korrupció mérséklését, a költségek csökkentését, szélesebb körű piaci hozzáférhetőséget, az elszámoltathatóság növekedését, a pazarlás visszafogását, alacsonyabb tranzakciós költségeket, a verseny fokozását és ennek eredményeként az adófizetők oldaláról felmerülő megtakarításokat várják.¹⁵ Ennek megfelelően került az irányelvi követelmények alapján bevezetésre a magyar rendszerbe is 2017-ben az e-közbeszerzési kötelezettség.

Az elektronikus rendszerek alkalmazása a közbeszerzések területén jelentős múlttal rendelkezik: az Elektronikus Hirdetménykezelési Rendszer (EHR), valamint a Közbeszerzési Adatbázis (KBA) alkalmazásával a hirdetmények, valamint az egyéb, a Közbeszerzési Hatóság honlapján kereshető formában közzéteendő dokumentumok (például közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések, írásbeli összegezesek, közbeszerzési tervek) egyszerűen kezelhetőek és ismerhetőek meg a nyilvánosság által

¹³ A vonatkozó utaló szabály – a Második Kbt. 250. § (3) bekezdés g) pontja – csak a 92. §-ra utalt vissza, a 92/A. §-ra nem.
2017/1.

¹⁴ Ld. Juhász Ágnes: Közbeszerzés a versenyjog határára. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2., 141–142. o.

¹⁵ Khorana, Sangeeta – Ferguson-Boucher, Kirsten – Kerr, William A.: Governance Issues in the EU's e-Procurement Framework. *Journal of Common Market Studies*, 2015/2., 294. o.

is, a közzétételhez kapcsolódó feladatok gyorsan teljesíthetőek.

További jelentős előrelépést jelent, hogy nemcsak a Közbeszerzési Hatóság irányába teljesítendő, közzétételre vonatkozó kommunikáció valósítandó meg speciális rendszerek alkalmazásával, hanem maga a közbeszerzési eljárás is külön, elektronikus rendszer használatával folytatandó le: a közbeszerzési eljárást a Miniszterelnökség által üzemeltetett egységes, elektronikus közbeszerzési rendszer igénybevételével kell lebonyolítani 2017. december 31-étől. Vagyis a gazdasági szereplőkkel való kapcsolattartás, az ajánlattétel, a részvételi jelentkezések és az egyéb dokumentumok benyújtása pontosan dokumentált módon teljesül.

A Kbt.-t előterjesztő miniszter az expozéban az elektronikus megvalósítás előnyeit a következők szerint foglalta össze: „Az elektronikus közbeszerzés meg fogja oldani a nyilvánosság problémáját, meg fogja oldani a számonkérhetőség, visszakereshetőség, átláthatóság kérdését, hiszen minden adat rögzítésre kerül, minden csuklómozdulat rögzítésre kerül, minden elkövetett vagy el nem követett papírcsere rögzítésre kerül. Tehát az a fajta barkácsolás, ami egy-egy közbeszerzési eljárásnál az elmúlt tíz évben előfordulhatott – nem mondom, hogy előfordult; előfordulhatott –, ez a fajta cseh-szlovák barkácsolás véleményem szerint az elektronikus ügyintézésel kizárásra kerül. Nem szerettem volna senkit sem megsérteni érzékenységekben.”¹⁶ Megjegyzendő azonban, hogy „Az e-közbeszerzés nem pusztán informatikai kérdés: szervezeti, jogi, statisztikai, bevezetés-támogatási, működtetési és biztonsági szempontból is kifogástalan rendszert kell megalkotni.”¹⁷

Az elektronikus közbeszerzési eljárás a gazdasági szereplőket – különösen számos mikro-, kis- és középvállalkozást – új kihívások elé állítja: meg kell ismerniük és használniuk kell az elektronikus rendszert (adott esetben az elektronikus aláírásra vonatkozó speciális szabályokat). Sajnos számos vállalkozásnak a papíralapú közbeszerzési eljárásokban való részvétel is jelentős nehézséget okoz(ott), az ő esetükben csak további problémákkal kell számolni.

Ebben a körben érdemes néhány mondatban azt is megvizsgálni, hogy az e-közbeszerzés bevezetésének milyen előzményei voltak. Volt már egyszer egy kísérlet arra, hogy a jogalkotó – legalábbis az uniós eljárásrendben, az uniós irányelvi kötelezettség hiányában is – bevezesse a teljes körű e-közbeszerzést. A Második Kbt.-t módosító 2008. évi CVIII. törvény 2010. január 1-jétől a következő szabályt iktatta be az uniós eljárásrend szabályai közé: az „E fejezet szerinti eljárását az ajánlatkérő külön jogszabályban meghatározott elektronikus úton folytatja le.”¹⁸ Ezzel párhuzamosan került volna alkalmazásra az elektronikus jogorvoslati eljárás is, hiszen „maga a közbeszerzési eljárás is elektronikus lesz, nem jelenthet gondot a jogorvoslati eljárásban benyújtandó iratok elektronikus formátumú rendelkezésre állása sem.”¹⁹

A jogszabályi követelmények egyértelmű kötelezést fogalmaztak meg, azonban az alkalmazásukhoz szükséges technikai feltételeket nem sikerült biztosítani. Erre tekintettel a jogalkotó úgy döntött még 2009 decemberében, hogy hatályon kívül helyezi az elektronikus alkalmazást bevezető – a módosítást hatályba léptető – törvényi rendelkezéseket. Mivel azonban a köztársasági elnök aggályokat fogalmazott meg a módosító törvény jellegével kapcsolatban, az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt visszaküldte az Országgyűlésnek. Mivel nem volt lehetőség újratárgyalni a hatályba lépést megelőzően a hatályon kívül helyező rendelkezést

¹⁶ A törvény általános vitájáról szóló jegyzőkönyv (2015. június 9.), 3. o. (www.parlament.hu, 2015. augusztus 3.)

¹⁷ A Közbeszerzési Hatóság beszámolója az Országgyűlés részére a Közbeszerzési Hatóság 2015. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről (<http://www.parlament.hu/irom40/10755/10755.pdf>, a letöltés időpontja: 2016. június 2.) 2017/1.

¹⁸ A Második Kbt. 21. § (4) bekezdése, amely 2010. január 1-jétől 2010. március 1-jéig volt hatályban.

¹⁹ A 2008. évi CVIII. törvényhez kapcsolódó általános indokolás, 1.4.

tartalmazó törvényt, ezért végül 2010. január 1-jével hatályba léptek az új rendelkezések, hónapokig tartó bizonytalan jogi helyzetet teremtve ezzel: a jogszabály előírta az elektronikus rendszer alkalmazását, azonban ennek technikai feltételei hiányoztak. Ha tehát az ajánlatkérő hagyományos módon folytatta le az eljárást, akkor jogsértést valósított meg. Az elektronikus eljárásra vonatkozó kötelezettséget 2010. március 1-jével hatályon kívül helyezték a 2010. évi XII. törvénnyel, és megállapították az alábbi mentesítési rendelkezést: „A 2010. január 1-je és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. évi törvény módosításáról szóló 2010. évi ... (sic!) törvény hatálybalépése között eltelt időszakban indított közbeszerzési eljárásban hozott döntés esetén nincs helye a jogsértés megállapításának azon a címen, hogy az eljárást nem elektronikus úton folytatták le, vagy annak egyes eljárási cselekményei nem elektronikus úton történtek.”²⁰

Kulcskérdés tehát a megfelelő technikai háttér biztosítása, ezen túlmenően pedig az elektronikus rendszerek használatához szükséges készségek, ismeretek elsajátítása. Ennek tükrében ítélandó meg a bevezetés körülményei: 8 év után immár uniós irányelvi kötelezettség alapján kell biztosítani a korábban említett szervezeti, jogi, statisztikai, bevezetés-támogatási, működtetési és biztonsági feltételeket.

A hirdetések ellenőrzéséhez és a közzétételhez kapcsolódó díjak átalakítása

A jogalkotó továbbra sem szüntette meg a kötelező hirdetésmegellenőrzés rendszerét: ez azt jelenti, hogy a legfontosabb, leggyakrabban használt hirdetmények ellenőrzése – bizonyos támogatásból megvalósuló, külön jogszabály szerinti *ex ante* ellenőrzésnek²¹

²⁰ Második Kbt. 403/A. §-a. A módosítást végrehajtó 2010. évi XII. törvény 53. §-ához kapcsolódó indoklás pedig a következőket fogalmazta meg: „Az elektronikus közbeszerzés kötelező jellegének végrehajtásához szükséges feltételek megteremtéséig – a jogrendszer koherens működése érdekében – hatályon kívül kell helyezni az erre vonatkozó törvényi rendelkezéseket.”

²¹ Ld. a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 101-109. §-ait. 2017/1.

alávetett eljárások kivételével – Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésre kötelező. Ha pedig kötelező az ellenőrzés, vagy az ugyan nem kötelező, de azt az ajánlatkérő mégis kéri, akkor az ellenőrzésért ellenőrzési díjat kell fizetni, amelynek mértékét hirdetménytípusonként külön szabályozzák.²²

A 43/2016. (XII. 30.) MvM rendelet jelentős módosításokat valósított meg a díjak területén is. A módosítások lényegi elemei a következők:

a) Az *ellenőrzési díjakat* jelentős mértékben – átlagban 25-30%-kal – megemelték. (A korábbi díjakat 2012. január 1-jével vezették be, azóta lényegében változatlanok voltak). A változások az alábbi táblázatban foglalhatóak össze:

Hirdetmény típusa	Korábbi díjak (2012-től 2017 januárjáig)	Új díjak (2017 januárjától)
Eljárást megindító felhívás	150 000 Ft	200 000 Ft
Felhívás módosítása / határidő meghosszabbítása	50 000 Ft	80 000 Ft
Tájékoztató az eljárás eredményéről	80 000 Ft	100 000 Ft
Tájékoztató a szerződés módosításáról	50 000 Ft, ha az ajánlatkérő kérte az ellenőrzést (e hirdetmény ellenőrzése – és így díj fizetése – nem volt kötelező)	100 000 Ft (e hirdetmény ellenőrzését – és így díj fizetését – kötelezővé tették)

²² Ld. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 13. §-át.

A díjak megemlése sajnos nem értékelhető kedvező fejleményként. Az ajánlatkérőket a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan egyéb jelentős költségek is terhelik, indokolatlannak tekinthető így ez a jogalkotói lépés. E döntés annak tükrében is vizsgálható, hogy egy közbeszerzési eljárás nem feltétlenül eredményes, és eredménytelenség esetén – ha az ajánlatkérő nem áll el a közbeszerzési eljárás lefolytatásának szándékától – újra ki kell fizetni legalább 300 000 Ft-ot (legalább egy felhívással és egy eredménytelenségről szóló hirdetménnyel számolva egy hirdetménnyel induló közbeszerzési eljárás esetében).

b) A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött *szerződés módosításáról szóló hirdetmény* ellenőrzése – ahogyan arról korábban szó volt – a jogszabályi változások életbe lépését megelőzően opcionális volt, azaz ha az ajánlatkérő kérte az ellenőrzést, akkor kellett díjat fizetni, egyébként a hirdetmény közzététele ingyenes volt. Miután a jogalkotó kötelezővé tette e hirdetmények Hatóság általi ellenőrzését is, a megállapított díjat e hirdetményekhez kapcsolódóan is meg kell fizetni. Ha több hirdetményt kell közzétenni (mert többször módosítják a szerződést a felek), akkor többszörösen merül fel e pénzügyi teher.

A fentiekre tekintettel szükséges, hogy a közbeszerzési dokumentumok (a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés) feltételei, tartalmi elemei (teljesítési határidő, műszaki tartalom, finanszírozási feltételek stb.) minél nagyobb gondossággal kerüljenek megtervezésre, megszövegezésre annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a jelentős mértékű díjfizetés. Ha pedig a módosítás nem mellőzhető, akkor célszerű a módosítandó elemeket – amennyiben lehetséges – egy szerződésmódosítás keretében kezelni, hogy ne kelljen többször 100 000 Ft-ot fizetni a Hatóságnak. (Sajnos e díjfizetési kötelezettség akkor is fennáll, ha csak egy-egy sor, adat – például egy teljesítési határidő – kerül módosításra a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésben.)

Hangsúlyozandó, hogy a díjtételek a hirdetmények Hatóság általi kötelező ellenőrzéséhez kapcsolódnak, így ha valamely felhívást (vagy módosítást) nem kell hirdetmény útján közzétenni (mert a közbeszerzési eljárás hirdetmény nélkül indult), akkor díjfizetési kötelezettség sem merül fel. Az is fontos ugyanakkor, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményt, valamint a szerződés módosításáról szóló hirdetmény(ek)e)t akkor is közzé kell tenni, ha a közbeszerzési eljárás hirdetmény nélkül indult. Ennek megfelelően minden – tehát akár hirdetménnyel, akár anélkül induló – közbeszerzési eljárás esetében számolni kell legalább egy darab, eredményről szóló tájékoztató hirdetmény közzétételével (díjtételével).

c) Új elemként jelent meg a *rendszerhasználati díj*. Ezt a Kbt. 113. §-a szerinti eljárásoknál kell alkalmazni, vagyis amikor az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás általa kiválasztott ajánlattevőknek történő megküldését megelőzően közzéteszi azon tájékoztatóját, amely alapján további gazdasági szereplők is jelezhetik érdeklődésüket (részvételi szándékukat) az ajánlatkérő részére (és ezen érdeklődésüket jelző szereplőknek is meg kell küldeni a felhívást). A díj mértéke: 10 000 Ft. A rendszerhasználati díj megfizetése alól mentességet élveznek azon ajánlatkérők, amelyeknek hirdetményellenőrzési díjat sem kell fizetniük.

d) Ha valamely hirdetmény feladására a jogszabály határidőt állapít meg, és az ajánlatkérő késedelmesen teljesíti a feladási kötelezettségét, akkor további *költségtérítés* (egyfajta bírság) megfizetésére kötelezhetik az ajánlatkérőt. Ennek mértéke 80 000 Ft-ra emelkedett (korábban 50 000 Ft volt). A költségtérítésre is tekintettel különösen fontos például a szerződésmódosításokról szóló hirdetmények határidőben történő feladása (a módosítások megfelelő időben való dokumentálása és kezelése).

Az Európai Unió által támogatott *közbeszerzések* esetében, ha sor került az adott hirdetmény (felhívás, illetve szerződésmódosításról szóló tájékoztató) ún. *ex ante* (előze-

tes/folyamatba épített) ellenőrzésére, és rendelkezésre áll az adott hirdetményhez kapcsolódóan az ellenőrzést végző szervezet által kiállított minőségellenőrzési tanúsítvány, akkor nem kötelező kérni a hirdetmény ellenőrzését, és ebben az esetben díjat sem kell fizetni. (Ex ante ellenőrzésre csak az említett jogszabályban pontosan meghatározott, magasabb értékű, támogatott közbeszerzéseknél kerül sor.) Ezen túlmenően a kötelező hirdetményellenőrzés „kiváltására” a jogszabály már nem fogadja el a központi ellenőrzés keretében kiállított tanúsítványokat.²³

Összefoglaló jelleggel megállapítható, hogy a jogalkotó jelentős mértékben emelte a Hatóság részére fizetendő díjak mértékét (az új szabályok sajnos az ajánlatkérőket hátrányosabb helyzetbe hozzák), valamint kötelező hirdetményellenőrzés – és így díjfizetés – körébe vonták a szerződések módosításáról szóló tájékoztató hirdetményeket is (ezek ellenőrzése – és így a díjfizetés – eddig opcionális volt, ezt követően azonban kötelező ezen hirdetmények ellenőrzése, és ennek megfelelően a megállapított díj megfizetése is, kivéve, ha az ajánlatkérő rendelkezésre áll az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések közbeszerzési jogi minőségellenőrzéséért felelős szervezet által kiállított, a szerződésmódosításra vonatkozó vélemény vagy nyilatkozat). Továbbra is vannak önkormányzati (önkormányzatokhoz kapcsolódó) ajánlatkérők esetében a díj megfizetési alóli mentességre jogosító tényállások, ezek érdemben nem változtak.

A díjak megemlése felvethet egy másik kérdést is, amelyet érdemes néhány gondolat erejéig megvizsgálni, nevezetesen azt, hogy *kik finanszírozzák egy adott terület felügyelő, ellenőrző szervezet működését*, illetve hogy e finanszírozásban kik milyen mértékben vesznek részt. Nem egyedülálló megoldás az, amikor egy-egy szektor szereplőitől várja el a jogalkotó, hogy járuljanak hozzá az ilyen szervezetek működéséhez; e hozzájárulások előírásával mérsékelhetőek a központi költségvetés – végső soron pedig az adófizetők –

terhei. Ilyen például az *élelmiszerlánc felügyeleti díj*, amelyet 2012-től az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv részére, az élelmiszerlánc-hatósági felügyeleti tevékenységével összefüggő feladatai ellátásának fedezése érdekében az élelmiszerlánc meghatározott szereplői évente kötelesek fizetni.²⁴ A jogalkotó azzal indokolta a bevezetést, hogy az élelmiszerlánc-felügyelet rendkívül nagy terjedelmű hatósági feladatainak ellátása jelentős költségeket jelent az állam számára, a vizsgálatok száma, jelentősége egyre nő, a műszaki infrastruktúra is folyamatos fejlesztésre szorul, viszont a finanszírozás a rendszerváltás óta nem volt rendezve. A korábbi saját bevételek nem jelentettek elegendő fedezetet az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság működtetésére, így a költségek jelentős részét – a költségvetési támogatáson keresztül – végső soron az adófizetők viselték.²⁵

Vagyis alapvető az a kérdés, hogy *kik finanszírozzák inkább a Hatóság – tágabb értelemben a közbeszerzési rendszer alapvető pillérének – működését?* Az ajánlatkérők vagy inkább az adófizetők? E kérdés megfogalmazása azért is indokolt, mert különböző közbeszerzési szolgáltatások nyújtásáról is gondoskodni kell, így például a közzétételt és az elektronikus lebonyolítást biztosító elektronikus-informatikai rendszerek fejlesztéséről, működtetéséről, jogi-támogatói szolgáltatások biztosításáról (állásfoglalások készítése, jogszabályok véleményezése, útmutatók készítése stb.)

A közbeszerzések jogi szabályozásának az egyik legfőbb indoka a hatékony és felelős közpénzfelhasználás biztosítása, vagyis azon célkitűzés érvényre juttatása, hogy a közpénzből – azaz elsődlegesen az adófizetők teherviseléséből eredő pénzügyi forrásokból – finanszírozott beszerzések a legkedvezőbb feltételek mellett valósulhassanak meg, a gazdasági szereplők között fennálló verseny nyújtotta előnyök kiaknázásával. Vagyis ebben az esetben nem csak az ajánlatkérők a rendszer érintettjei, hanem végső soron az

²⁴ Ld. az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvényt 47/B. §-át

²⁵ A 2011. évi CLXVI. törvény javaslati állapotának 58. §-ához fűzött részletes indokolás.

²³ A központi ellenőrzésről, engedélyezésről ld. a 320/2015. (X. 30.) Korm. rendeletet. 2017/1.

adófizetők, sőt, a gazdasági szereplők is, hiszen számukra is rendkívül lényeges, hogy a közbeszerzési (illetve egyes koncessziós) szerződések átlátható módon kerüljenek odaítélésre, indokolatlan tehát az ajánlatkérői terhek fokozása. Ehhez még az is hozzáfűzhető, hogy a gazdasági szereplőktől semmilyen hozzájárulás nem követelhető meg, hiszen a Kbt. hatályba lépésekor megtiltotta, hogy az ajánlatkérők ellenszolgáltatást kérjenek a közbeszerzési dokumentumokért.²⁶ Korábban a szereplők tehát közösen is finanszírozhatták a közbeszerzési rendszer működtetésének költségeit: az ajánlatkérők fizették a közzétételhez kapcsolódó díjakat, és ezek egy részét áthárították az ajánlattevői oldalra. A közbeszerzési dokumentumokért fizetendő ellenszolgáltatás előírásának tilalmazásával azonban a gazdasági szereplők „kivonulhattak” a pénzügyi teherviselés köréből.

Vajon megfelelő módon indokolható ez az egyoldalú teher-megállapítás? Az ajánlatkérő viseli a közzétételi díjakat (az ellenőrzési díjat, a rendszerhasználati díjat, késedelem esetén pedig a költségtérítést), a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó díját, ha jogorvoslati eljárás indul, kockáztatja az alap igazgatási szolgáltatási díjat, a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) által kiszabható bírságot, továbbá az egyéb költségek megtérítését, ha támogatásból valósul meg a közbeszerzés, akkor egy – nem feltétlenül szándékos (például egy téves jogértelmezés okán előállt) – jogsértésre alapított pénzügyi korrekció terheit. Mindezt azért, hogy egyrészt az adófizetők, másrészt pedig a gazdasági szereplők élvezzék a közbeszerzési tevékenység előnyeit. Ezek alapján a megfogalmazott kérdésre nemleges válasz adható.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói biztosítás feltételeinek pontosítása

A jogszabály kötelezővé teszi, hogy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók bizonyos feltételeknek megfelelő felelőség-

biztosítással rendelkezzenek.²⁷ A szaktanácsadók tevékenységükkel – vagy éppen mulasztásukkal – jelentős károkat okozhatnak; ha a közbeszerzési eljárás során, az ő szakértelmükhöz kapcsolódóan merül fel hiba, és ahhoz szankció kapcsolódik, akkor értelemszerűen az ajánlatkérőt kár éri. E szankciók elsősorban a KDB által kiszabott bírság, valamint a támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében a támogatási összeg csökkentését (megvonását) eredményező pénzügyi korrekciók lehetnek.

A felelősségbiztosítást kínáló biztosítótársaságok általános és különös szerződési feltételei számos kérdést vethettek fel, nevezetesen, hogy pontosan milyen káreseményekre – milyen típusú szankciókra – terjed ki az adott biztosítás. Egyes konstrukciók kifejezetten rögzítették, hogy a biztosító helytállási kötelezettsége nem terjed ki a kötbérre, bírságra, büntető jellegű szankciókra, kivéve a KDB által jogerősen kiszabott, és a tanácsadóra áthárítható bírságot. Ez a megközelítés azonban figyelmen kívül hagyta a támogatott közbeszerzéseket, ahol a KDB által kiszabott bírság csak a kisebbik hátrány; maga a Kbt. rendeli úgy, hogy – a kettős szankcionálás elkerülése érdekében – bírság kiszabása esetén figyelembe kell venni azt a körülményt, ha a közbeszerzést az ajánlatkérő támogatásból kívánja finanszírozni. Vagyis az alacsonyabb összegű bírság – például néhány száz ezer forint – megtérítésre kerül a biztosító által, míg a több millió forint összegű pénzügyi korrekció (támogatási összeg csökkentése, a kifizetett összeg részbeni visszakövetelése) fedezetlen marad. Vagyis a felelősségbiztosítás nem képes ilyen feltételek mellett a rendeltetését betölteni.

Erre tekintettel volt különösen indokolt az a módosítás, amely egyértelművé teszi, hogy immár a biztosításnak egyrészt ki kell terjednie a KDB és a bíróság által kiszabott olyan bírságokra, másrészt pedig a támogatásból megvalósuló közbeszerzések kapcsán a jogsértés miatt az ajánlatkérőt a támogatás vagy

²⁶ Ld. a Kbt. 39. § (1) bekezdését. 2017/1.

²⁷ Ld. a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet 5. § (1)-(3) bekezdését.

annak egy része elvesztésével ért kár megtérítésére, amelyért a szaktanácsadó felel.

Ugyanakkor továbbra is nyitott az a kérdés, hogy miképpen lehet (kell) kezelni azt az esetet, ha a szaktanácsadó ajánlattevői oldalon jár el, és a nem megfelelő tevékenysége (mulasztása) okoz kárt az ajánlattevőnek. Például tájékoztatást ad, segítséget nyújt a hiánypótlás elkészítéséhez, azonban hiányosan, hibásan készülnek el végül a dokumentumok az ő hibája folytán, és emiatt az adott ajánlat érvénytelennek minősül, és emiatt esik el a megbízó a szerződéskötés lehetőségétől, és ezáltal keletkezik kára?

A biztosítási fedezeti kör megfelelő kijelölése azért kulcskérdés, mert több tíz, illetve száz millió, vagy éppen több milliárd forint értékű szerződésekről van szó, amelyekhez kapcsolódóan jelentős összegű károk keletkezhetnek, és e károk keletkezéséhez sem szándékoság, sem pedig rosszhiszeműség nem szükséges, elegendő egy téves jogértelmezés, egy elmulasztott határidő, egy nem kellően részletezett fogalom-meghatározás vagy egy adminisztratív (vagy annak vélt) hiba. Nyilván a biztosítási díjak ahhoz igazodnak, hogy a biztosítótársaságoknak milyen káreseményekre (joghátrányokra) kell fedezetet biztosítaniuk; minél szélesebb ez a kör, annál magasabb összegű díjakkal lehet (kell) számolni. E költségek pedig értelemszerűen megjelennek a szaktanácsadói megbízási díjakban is.

A jogszabályi változások így arra készítetik a biztosítókat, hogy újragondolják a biztosítások feltételrendszerét, a díjakat, de úgy is dönthetnek, hogy nem kívánnak szaktanácsadóknak felelősségbiztosítást kínálni a továbbiakban, és egyszerűen kivonulnak erről a területről.

Összegző gondolatok

A Kbt. hatályba lépése óta eltelt több mint egy év arra sarkallta a jogalkotót, hogy – a magyar közbeszerzési jog történetében

rendszeresen tapasztaltakkal összhangban – szinte menetrendszerűen novelláris módosításokat léptessen életbe. E módosítások alapjaiban érintik az ajánlatkérők tevékenységét, hiszen az értékhatárok újragondolásával (megemelésével) csökkentették azon beszerzések körét, amelyek a Kbt. hatálya alá tartoznak, ugyanakkor ezzel párhuzamosan emelték egyrészt a közbeszerzési eljárások pénzügyi terheit, másrészt pedig az értékhatárok alatti beszerzések külön szabályozásával növelték a formalizáltságot bizonyos ajánlatkérők esetében. Ugyanakkor fontosak azok a módosítások, pontosítások (például az ajánlatban csatolandó igazolások előzetes és utólagos benyújtásának részletes szabályozása, az egységes európai közbeszerzési dokumentumra vonatkozó részletszabályok vagy a módosító hirdetmények közzétételi szabályainak módosítása), amelyek a korábban fennálló jogalkalmazási bizonytalanságokat, eljárási kockázatokat mérsékelhetik.

Nem ér nyugvópontra ugyanakkor a szabályozás változása, hiszen a 2017 decemberétől életbe lépő elektronikus közbeszerzés szintén számos kérdést fog felvetni. A közbeszerzési jog fejlődése nem egyéb, mint reformok, módosítások véget nem érő láncolata, az egyik reformértékű módosítás (például az e-közbeszerzés vagy az egységes európai közbeszerzési dokumentum) újabb és újabb jogalkalmazási kérdéseket vet fel, újabb és újabb jogalkotási tevékenység igényét indukálva ezzel. Erre tekintettel kellene minden esetben gondosan mérlegelni, hogy egy-egy újabb jogintézmény alkalmas lehet-e a kitűzött cél megvalósítására vagy sem.

Összegző jelleggel megállapítható, hogy nem a szabályozás részletessége, terjedelme – vagy esetleg a bonyolultsága –, hanem az állandó módosítása okozza a legtöbb problémát, hiszen egy-egy jogszabályi rendelkezés (jogintézmény) átfogalmazása, kiegészítése, vagy éppen törlése mindig a korábbi joggyakorlatra épülő, alkalmazott megoldások újragondolását teszi szükségessé, vagy éppen a korábbi joggyakorlatot felülírja.